

EL RECONOCIMIENTO DE ESTADOS POR LA UNIÓN EUROPEA. ANÁLISIS DE LA DISCRECIONALIDAD DEL NO-RECONOCIMIENTO

*The Recognition of States by the European Union.
An Analysis on the Discretionnal Character
of the Non-Recognition*

Natividad Fernández Sola

SUMARIO: 1. EL POLÉMICO CONCEPTO DEL RECONOCIMIENTO DE ESTADOS Y LA IRRUPCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR DE RECONOCIMIENTO. 2. PRINCIPIOS SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE ESTADOS POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA. 3. PRÁCTICA RECIENTE DE CASOS DE NO RECONOCIMIENTO POR LA UE Y SUS ESTADOS MIEMBROS. 3.1. Palestina. 3.2. Sáhara Occidental. 3.3. Abjasia y Osetia del Sur. 3.4. Crimea. 4. CONCLUSIONES. 5.BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El reconocimiento de Estados es un tema recurrente en Derecho internacional. Sin embargo, hasta fechas muy recientes no se ha prestado la misma atención a los motivos y las consecuencias del no reconocimiento. Menos analizado ha sido el tema del reconocimiento por parte de la Unión Europea.

El objetivo de este curso es delimitar el papel de la UE y su impacto sobre los Estados miembros y viceversa a la hora de reconocer nuevos Estados, pero, sobre todo, en las negativas de reconocimiento de determinadas entidades que podrían ser reconocidas como tales. Para ello, previamente se perfilarán los principios que deberían regir el reconocimiento de Estados por parte de la UE para poder verificar la coherencia de la acción europea y del Derecho de la Unión en este campo. Se someterán a examen los casos más llamativos de no reconocimiento por parte de la UE. El resultado obtenido pone de manifiesto que la Unión no ha logrado sus objetivos de paz, estabilidad y prosperidad en su entorno geográfico más próximo.

La conclusión es que una acción normativa de la Unión Europea, aplicando un *pragmatismo basado en principios*, tendría unos efectos positivos sobre los Estados afectados, la UE y sus Estados miembros. El reconocimiento sería de este modo una herramienta para una política exterior europea efectiva.

ABSTRACT: The recognition of States is a recurrent issue in International Law. However, until recently, there was not too much written on the non-recognition's reasons and consequences; still less on the recognition of States by the European Union.

The aim of this course is to define the EU's role and its impact on Member States, and vice versa, in recognizing new States and, mainly in not recognizing some others. To this end, I will outline the principles that should govern the recognition of States by the EU in order to verify the coherence of European action and Union law in this field. Then, I will examine the most striking cases of non-recognition by the EU. The outcome is

that the Union has not achieved its objectives of peace, stability and prosperity in its neighbourhood.

My conclusion is that a normative action of the European Union in this field, applying a principled pragmatism, would have positive effects on the new States, and on the EU and its Member States. Recognition would be a good tool for an effective EU foreign policy.

PALABRAS CLAVE: reconocimiento de Estados, no reconocimiento, acción exterior de la UE, Palestina, Sahara Occidental, Abjasia y Osetia del sur, Crimea, pragmatismo basado en principios.

KEYWORDS: recognition of States, non-recognition, EU external action, Palestine, Western Sahara, Abkhazia and South Ossetia, Crimea, principled pragmatism.

La expansión de la actividad internacional de la Unión Europea hace que el reconocimiento y no reconocimiento de Estados por parte de esta Organización y de sus Estados miembros requiera de una mayor atención doctrinal. En estudios anteriores he abordado el ámbito del poder de reconocimiento por parte de la UE, estableciendo los principios que deben guiar esta práctica¹. La hipótesis que quiero demostrar en este curso es que, en los casos de no reconocimiento, la Unión no es coherente con dichos principios y, además, esa actuación pretendidamente pragmática tampoco genera los beneficios esperados; todo ello juega en detrimento de su poder y credibilidad internacionales.

1. EL POLÉMICO CONCEPTO DEL RECONOCIMIENTO DE ESTADOS Y LA IRRUPCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR DE RECONOCIMIENTO

El reconocimiento es una institución derivada de la práctica de los Estados por la que éstos clarifican el estatuto de una entidad que se pretende estatal²; o siguiendo a Charpentier,

“reconnaissance est l’opération juridique autonome par laquelle un État s’engage de façon discrétionnaire à respecter une modification de l’ordre juridique international à laquelle in n’a pas eu de participation”³

-
- 1 Fernández Sola, N., “Collective Recognition? The Case of the European Union”, en W.C-zapliński & A. Kleczkowska (eds.), *Unrecognised Subjects in International Law*, Scholar Publishing House Ltd, Varsovia, 2019, pp.195-226.
 - 2 Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, 2nd edition, Oxford University Press, 2006, p.27.
 - 3 Charpentier, J. *La reconnaissance internationale et l’évolution du droit des gens*, París, A. Pedone, 1956, p.315.

Como sabemos, la Convención de Montevideo (OEA) de 1933, cifró los criterios para poder considerar a un ente Estado: un territorio determinado, una población permanente y un gobierno estable con capacidad de mantener relaciones con otros Estados. Como acertadamente señala Crawford, esta definición no es precisa, es tendenciosa, cuestionable e incompleta pues, entre otras cosas, no contempla la exigencia de independencia respecto de otros Estados, e ignora el papel del Derecho internacional que puede excluir a ciertas entidades efectivas de la condición de Estado por su origen en contravención con este ordenamiento, o aceptar a otras no completamente efectivas. Además, nada dice la definición de la Convención sobre el papel del reconocimiento de tales entidades por parte de otros Estados⁴.

Sobre esta base conceptual, ¿puede afirmarse que puede haber reconocimiento de nuevos Estados por parte de la Unión Europea (UE)? Y ¿qué papel juega esta Organización empujando a sus Estados miembros hacia un reconocimiento, o los Estados favoreciendo el reconocimiento o negándolo por parte de la UE?. Estamos ante un tema escasamente abordado desde el Derecho europeo⁵. Tampoco las consecuencias del no reconocimiento de Estados han merecido gran atención doctrinal hasta muy recientemente⁶.

La creciente presencia internacional de la UE, no sólo como actor económico, ha suscitado la cuestión de su papel en el reconocimiento de Estados, algo que tradicionalmente ha correspondido a los Estados soberanos. Al tratarse de un acto unilateral, debe procederse a verificar la competencia de la UE al respecto.

4 Crawford, J., "Chance, order, change: The Course of International Law", *RCADI* vol.365, 2013.

5 Gosalbo Bono, R. "Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea", *RDCE*, n.50. Hubaut, L., « L'UE face à l'indépendance du Soudan du Sud », Dossier, Tchad, Soudan, RCA, n° 49, 31 janvier 2017, Bruxelles2Pro, <https://club.bruxelles2.eu/2017/01/lue-face-a-lindependance-du-soudan-du-sud/>. Buyse, A. and Lawson, R., 'State Recognition: Admission (im)possible', *Leiden Journal of International Law*, 20:4 (2007), 785-795.

6 Harzl, B., *The Law and Politics of Engaging de facto States: Injecting New Ideas for an Enhanced EU Role*, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, Washington, 2018; McGuinness, M., "Non-Recognition and State Immunities: Toward a Functional Theory", in "Unrecognized Subjects in International Law" (Scholar Publishing, Warsaw 2018); St. John's Legal Studies Research Paper No. 18-0019. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3188916>; Borgen, C. J., Saliba, A. T., en *International Law Association*, Committee on Recognition/Non-Recognition in International Law, "Washington Conference Report" (2014); Meydan, V., "A Paradox of International (Non)recognition: the Relationship between De Facto States and Patron States", *International Journal of Economics, Politics, Humanities and Social Sciences*, vol.1, issue 1, 2018; Caspersen, N., *Unrecognized States: The Struggle for Sovereignty in the Modern International System*, Cambridge, Polity Press, 2012.

Aunque el texto de la CDI sobre actos unilaterales se refiere a los originados por los Estados, no está excluida la posibilidad de actos unilaterales de Organizaciones Internacionales. Incluso, Lauterpacht proponía atribuir el reconocimiento de Estados a una de ellas, o a una jurisdicción internacional, para dar objetividad a esta práctica⁷. No cabe duda que las Organizaciones internacionales pueden jugar un papel legitimador de nuevos Estados y/o de *lobby* a favor o en contra de su reconocimiento. También está fuera de discusión que de la Unión Europea pueden emanar actos unilaterales, siempre que se refieran a un ámbito de su competencia⁸.

Sin embargo, apenas se ha hablado de la competencia de la UE para reconocer nuevos Estados. Dicha competencia no la encontramos expresamente referenciada en los Tratados, pero podemos considerarla implícita en la capacidad de la Unión como actor de política exterior. Puesto que esta viene marcada por su carácter intergubernamental, reflejo de la primacía de los Estados miembros, y por la consiguiente unanimidad como regla general de adopción de decisiones, lo mismo cabe afirmar del reconocimiento que puede realizar la UE. Dicho de otra forma, en el acto de reconocimiento por parte de la UE están estrechamente involucrados los Estados miembros sin cuyo consentimiento unánime no puede realizarse aquel. Esta competencia, debe considerarse mixta y funcional pues la relación con el nuevo Estado no está exclusivamente en manos de la Unión, sino también, en gran medida, en manos de sus Estados, correspondiendo a la UE solamente en la medida en la que competencialmente le corresponden las relaciones con el Estado a reconocer. Como competencia mixta, los Estados de la Unión deberán también proceder a dicho reconocimiento de un nuevo Estado tercero.

El propio Servicio Europeo de Acción Exterior mantiene un difícil equilibrio diplomático y niega que la Comisión pueda reconocer Estados⁹. Las posturas que rechazan esta capacidad de la UE, no dicen sin embargo que el ejercicio del poder de los Estados miembros ha sido objeto de una puesta en común, bajo ciertas condiciones, y que el reparto de poderes con la UE implica, *de facto*, un poder de reconocimiento europeo, sometido a esas condiciones.

7 Lauterpacht, H., "Recognition in International Law", *Cambridge Studies in International and Comparative Law*, vol.3, 1947.

8 La CDI excluyó a las Organizaciones Internacionales de su codificación, no porque no puedan ser autoras de actos unilaterales, sino por la especificidad de las mismas. Sobre el reconocimiento colectivo o por las Organizaciones Internacionales, ver M. Shaw, *International Law*, 8th ed., Cambridge University Press 2018, p.95; J. Dugard, *Recognition and the United Nations*, Cambridge University Press, 1987; Lauterpacht, *cit.*, p.400, C. Chen, *The International Law of Recognition*, London, Stevens & Sons, 1951, p.221; Jennings, R. Y., Watts, A. D. (eds.), *Oppenheim's International Law*, 9th ed., 1992, p.177.

9 "No change in EU's position on the recognition of Palestine", *The Brussels Times*, 11 de diciembre de 2019.

2. PRINCIPIOS SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE ESTADOS POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA

Puesto que el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ha atribuido un papel creciente de la Unión como actor político internacional, no puede negarse un interés europeo, no exclusivamente nacional, en el reconocimiento de nuevos Estados ya que ello determinará las futuras relaciones de la UE con ese ente en busca de un reconocimiento de su estatalidad.

Es cierto que la PESC, como política intergubernamental, no acarrea traspaso de competencias a la UE, ni pérdida de soberanía por parte de sus Estados miembros. En este sentido, puede afirmarse que el reconocimiento de nuevos Estados sigue siendo una competencia estatal. Así ocurre con las políticas que desarrolla la PESC. Sin embargo, ese ejercicio de poderes que corresponden nominalmente a los Estados miembros y que no pueden verse sustituidos por la Unión, no impide constatar que esta asume un papel internacional, allá donde los Estados han decidido ejercer en común sus competencias exteriores. Lo vemos en negociaciones internacionales como las que se desarrollaron con Irán respecto a su programa nuclear, o en su papel en el agonizante Cuarteto para la paz en Oriente Medio, por poner dos ejemplos.

Además, la UE dispone de competencias exclusivas y compartidas con los Estados miembros en otras políticas con indudable proyección exterior donde deberá relacionarse con terceros. En la medida en que la UE es jurídicamente un sujeto internacional, y que ha de mantener relaciones dentro de los poderes que le han sido conferidos, con nuevos Estados, frente a los que hará jugar eventualmente su responsabilidad internacional, hay que considerar la existencia de un poder subordinado y condicionado de la UE para su reconocimiento.

El primer paso en esta dirección, lo dio la UE (entonces Comunidad Europea), con las declaraciones de 1991 estableciendo las condiciones a seguir por los Estados miembros para el reconocimiento de las nuevas Repúblicas surgidas tras la desintegración de la Unión Soviética y de Yugoslavia¹⁰.

En ellas se dan las pautas a seguir por los Estados miembros de la CE para reconocer a las nuevas repúblicas, habida cuenta del interés “europeo” en evitar que los reconocimientos o la falta de ellos debilitara la posición de la UE y pudiera desestabilizar el Continente en un momento tan delicado como el final de la guerra fría. El resurgimiento de conflictos étnicos larvados hacía particularmente relevante el reconocimiento de las nuevas entidades que podía servir para calmar

10 Declaraciones a título de la Cooperación Política Europea (CPE) sobre las líneas directrices relativas al reconocimiento de nuevos Estados en Europa del Este y Unión Soviética, de 16 de enero de 1991; ver *Bol. CE* 1991-12, p.120.

las tensiones o para atizarlas, según como se ejerciera. Por tratarse, en su mayoría de nuevos Estados situados en Europa, la autoridad moral y política de la UE cobraba especial realce y hacía aún más necesario que su voz fuera única y ejemplar.

Como instrumento para hacer frente en común a la aparición súbita y numerosa de nuevos Estados, las Declaraciones ministeriales a título de CPE, de diciembre de 1991, formalmente posiciones comunes de la Comunidad Europea, condicionan el reconocimiento al respeto por los nuevos Estados de la inviolabilidad de los límites territoriales, el desarme, la no proliferación, la democracia y los derechos humanos¹¹, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a la Carta de París, aprobada también en el seno de la CSCE (después OSCE). Particular énfasis se pone en el respeto a los derechos de las minorías y de los pueblos a disponer de ellos mismos, en el caso de la ex-Yugoslavia, habida cuenta de las tensiones étnicas y religiosas que inmediatamente desencadenarían las guerras balcánicas de final del s.XX.

La aprobación de esta declaración tiene enorme importancia por las siguientes razones. Primero porque, ante un proceso de desmembramiento de resultado incierto era necesaria una acción común que garantizase, hasta donde era posible, la estabilidad continental. Esto se lograba sometiendo el reconocimiento por los Estados miembros a garantías consideradas fundamentales en Europa para la continuidad de las relaciones internacionales en un momento tumultuoso. Segundo, porque ante la aparición de numerosos nuevos Estados a la vez desafiando la coherencia de la CE y su capacidad para actuar concertadamente, el sometimiento del reconocimiento que sus Estados hicieran de los nuevos entes independientes a idénticas condiciones, confería una voz única a la Comunidad en este aspecto. Además, suponía una novedad, someter una competencia estatal, hasta ese momento totalmente soberana a condiciones planteadas por la CE. De hecho, algunos Estados miembros planteaban dudas y sentían recelos de aceptar estos principios como criterios para un reconocimiento que consideraban totalmente discrecional y político. Sin embargo, no debe olvidarse que las declaraciones, como parte de la CPE, se adoptaron por unanimidad. Probablemente, a ello contribuyó el que no se plantearan las condiciones establecidas como obligaciones jurídicas, ni cuestionara abiertamente una competencia estatal hasta ese momento soberana, pero sí limitase *de facto* un acto tradicionalmente político y discrecional como el reconocimiento de nuevos Estados.

11 Hay múltiples casos de violación de los derechos fundamentales por parte de los nuevos Estados motivados por revanchismos étnicos que eran los que, precisamente, las Declaraciones de 1991 querían evitar. Sirva de ejemplo, el asunto de Eslovenia, borrando de los registros a los ciudadanos yugoslavos residentes en Eslovenia pero sin esta nacionalidad; lo que les condujo a la apatridia. ECHR, *Caso Kuric and others v. Slovenia*, application n.26828/06, judgment 26 June 2012.

En tercer lugar y finalmente, las Declaraciones CPE de 1991 permitían abrir la discusión acerca de la conveniencia de establecer las consecuencias del reconocimiento sin eludir los problemas del carácter normativo del tema, es decir, los problemas relativos a la reglamentación de la pertenencia a la comunidad internacional y a las consecuencias para los jueces y las autoridades nacionales de los cambios políticos que afectan a la escena internacional; problemas que todas las controversias sobre la naturaleza jurídica del reconocimiento han esquivado hasta el momento. Así se iniciaba tímidamente una discusión todavía hoy insuficientemente abordada y no solucionada: las consecuencias jurídicas y prácticas del reconocimiento y de la falta de reconocimiento.

La confusión existente al respecto, llevó en su momento a elaborar un estudio a petición del CAHDI (Consejo de Europa) que declaró que era de máximo interés interrogarse acerca de los efectos de iniciativas tales como la publicación por la Comunidad Europea de líneas directrices relativas al reconocimiento¹².

Si, antes de existir la UE y su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Comunidad Europea ya coordinaba el reconocimiento a llevar a cabo por sus Estados miembros, por las razones indicadas, la evolución experimentada desde entonces hacen de la Unión un sujeto más completo y unitario de Derecho internacional, siempre junto a sus Estados. La PESC cubre todos los campos de la política exterior, dice el artículo 24.1 TUE. ¿Es el reconocimiento de Estados un aspecto de la política exterior o tan solo un rasgo de la soberanía? Como otros campos de acción de la UE, no cubiertos por el comunitario manto de la supranacionalidad, es claro que los Estados han aceptado el ejercicio conjunto, coordinado y consensuado de algunas de sus competencias soberanas.

La práctica europea ha evolucionado en consecuencia y podemos diferenciar la actuación institucional europea apoyando el reconocimiento por parte de sus Estados miembros, la iniciativa de éstos para involucrar a la UE y a los demás socios en un determinado reconocimiento y el reconocimiento conjunto por la UE y sus Estados miembros. Eslovenia, Croacia, Montenegro y Kosovo son claros ejemplos donde la aparente iniciativa de la UE no es sino reflejo de presiones por algunos Estados miembros particularmente interesados en ello. En el caso de Kosovo, junto a las numerosas iniciativas de la UE para fortalecer unas pretendidas estructuras de Estado en la región, puede apreciarse también la influencia de actores externos que condicionan y dirigen en un determinado sentido la acción tanto de la UE como de sus Estados. Finalmente, el reconocimiento de Sudán del Sur es el ejemplo más claro de reconocimiento conjunto

12 Klabbers, J., Koskeniemi, M., Ribbelink, O., Zimmermann, A., *State practice regarding State succession and issues of recognition: the Pilot Project of the Council of Europe / Pratique des États concernant la succession d'États et les questions de reconnaissance: le projet pilot du Conseil de l'Europe*, Kluwer Law International, 1999, p.19.

"The European Union (EU) and its Member States warmly congratulate the people of South Sudan on their Independence.

The EU has consistently supported the implementation of the 2005 Comprehensive Peace Agreement, culminating in the Referendum on self-determination for South Sudan. The Referendum was conducted peacefully and credibly and its outcome was a true reflection of the democratically expressed wishes of the people of South Sudan. On this historic day, the EU and its Member States welcome the Republic of South Sudan as a new independent state." ¹³

Esa influencia mutua entre Unión Europea y sus Estados miembros se ha producido, igualmente, en los casos de negativas de reconocimiento, que serán las que analice con más detenimiento.

Si bien las condiciones sentadas en 1991 respondían a las exigencias del momento y de los dos casos concretos de disolución de Estados que se planteaban, la evolución posterior y una dosis necesaria de pragmatismo lleva a cuestionar los principios que deberían regir el reconocimiento de nuevos Estados por parte de la UE y de sus Estados miembros. Estos principios o pautas constituyen una auténtica condicionalidad que pone en cuestión el carácter meramente declarativo del reconocimiento. Lo que, en todo caso, no desaparece es el carácter discrecional del reconocimiento ya que, cumpliéndose estas condiciones básicas, la UE puede rechazarlo por razones políticas, económicas, estratégicas u otras. Luego se verán las consecuencias de la valoración negativa de la oportunidad de reconocer.

A mi juicio, y sobre la base de la experiencia ya adquirida por los países europeos¹⁴, son las siguientes: unanimidad de los Estados miembros, efectividad del nuevo sujeto y origen conforme al Derecho internacional.

La unanimidad de los Estados miembros debe estar presente en el reconocimiento y en los compromisos a adoptar con dicho ente para evitar que sean equivalentes a un reconocimiento. Merece la pena destacarse la labor política, económica y diplomática de las instituciones de la Unión Europea a favor de la independencia de Kosovo, que llevó a Mangas Martín a hablar de "secesión planificada"¹⁵, pese a la falta de unanimidad de los Estados miembros en esta línea de acción y en un Kosovo independiente. Labor que continúa en la actualidad tanto a través de la misión EULEX¹⁶, como del régimen comercial preferencial aplicado

13 Declaration by the EU and its Member States on the Republic of South Sudan's Independence, 9 de julio de 2011, *Doc.12679/1/11 REV 1*.

14 Fernández Sola, "Collective recognition?...", *cit*.

15 Mangas Martín, A., "Kosovo y Unión Europea: una secesión planificada", *REDI*, vol. LXIII 1.

16 Nótese que la web de la misión dice "EULEX is supported by all 28 European Union Member States and five contributing States (Canada, Norway, Switzerland, Turkey and the United States)".

desde el año 2000, o del Representante Especial de la UE, o de la Oficina de la UE en Kosovo, junto al compromiso político y financiero a esta región.

La efectividad del nuevo sujeto es un requisito al que curiosamente no se referían las declaraciones CPE de 1991, aunque se trate de un principio esencial seguido por los Estados cuando se pone en cuestión el reconocimiento de una nueva entidad estatal¹⁷. La Comisión Arbitral para la antigua Yugoslavia, en su opinión n.1 subrayaba que la existencia o desaparición de un Estado son cuestiones de hecho, haciendo de este modo una referencia implícita a la efectividad. Este requisito estuvo también ausente en las demandas de reconocimiento de las repúblicas integradas hasta entonces en la Federación Yugoslava. De todas ellas, tan sólo Eslovenia era efectiva. En consecuencia, doctrinalmente dichos reconocimientos deberían calificarse como prematuros y, de esta forma, dudosamente conformes con la legalidad de los actos unilaterales al implicar una injerencia en los asuntos internos de un Estado, contraria a la Carta de las Naciones Unidas y a la Declaración sobre los principios de Derecho internacional que deben regir las relaciones entre los Estados (res.2625 (XXV)). La invocación de la voluntad de las poblaciones interesadas en proclamar su independencia, o teoría liberal, da primacía al principio de libre determinación sobre el de integridad territorial¹⁸, en interpretación contraria a la citada declaración de la AGNU. Además de esta tacha relativa a la licitud de esta interpretación, estos reconocimientos suponen un indudable, pero jurídicamente dudoso, precedente peligroso para la UE por dos razones. La primera, por su dificultad de gestionar la relación con un sujeto reconocido como Estado pero, en muchos casos, incapaz de auto-gestionarse como tal, a falta de efectividad. La segunda, porque difícilmente se puede poner coto, sin incurrir en contradicción flagrante, a la dinámica de este argumento para el reconocimiento de cualquier población basado en su voluntad, expresada normalmente en un referéndum; incluso para nuevas entidades estatales surgidas de la secesión de un Estado miembro¹⁹. El caso de un eventual segundo referéndum de independencia de Escocia tras el Brexit, sería el ejemplo más claro de situación embarazosa para la UE y sus Estados en caso de plantearse el reconocimiento de un eventual nuevo Estado y, con ello, la automática solicitud de membresía de la UE.

El origen del nuevo Estado, respetuoso con el Derecho internacional, es un requisito establecido, *a sensu contrario* por las Naciones Unidas para evitar que el

17 Turk, D., "Recognition of States: A Comment", 4 *EJIL*, 1993.

18 Navarro Batista, "La práctica comunitaria sobre el reconocimiento de Estados: nuevas tendencias", *Rev. Instituciones Europeas*, n.22, 1995, p.501.

19 Crawford, J., *The Creation of States in International Law* 2nd rev. ed. Oxford: Clarendon, 2006, p.417; Closa, C., "A Critique of the theory of democratic secession", in Closa, C., Margiotta, C., Martinico, G. (eds.), *Between Democracy and Law. The amorality of secession*, London & New York, Routledge, 2020.

surgimiento de entidades estatales fruto de una violación de la prohibición uso de la fuerza, o de crímenes internacionales, se vea recompensado con el reconocimiento. Estamos ante el no-reconocimiento como sanción descentralizada por el incumplimiento de una norma internacional²⁰. El origen en un ilícito internacional de un nuevo Estado haría, además, inválido el acto unilateral de reconocimiento si la norma ignorada tuviera carácter imperativo, de acuerdo con los principios directivos de la CDI aplicables a las obligaciones unilaterales de los Estados susceptibles de crear obligaciones jurídicas (2006).

Por otra parte, estos requisitos son también apuntados por el Comité sobre reconocimiento y no reconocimiento en Derecho internacional, de la *International Law Association* como necesarios para el reconocimiento llevado a cabo por los Estados²¹.

Puede argumentarse que estas consideraciones son excesivamente normativas para un asunto, como el reconocimiento, que se mueve por otros parámetros. Como otros aspectos del Derecho internacional, y del Derecho en general, el reconocimiento es una manifestación más de la hegemonía operante tras la fachada del racionalismo y la neutralidad jurídica; lo que permite entender las que denominamos “incoherencias jurídicas” que son, o pretenden ser, coherencias políticas. Con esta realidad de fondo, limitar la acción de la UE con principios o condiciones, aún tan elementales como los indicados, le pondría en inferioridad de condiciones respecto a otros grandes actores internacionales a la hora de reconocer nuevos Estados.

Frente a este argumento, entiendo que ese sometimiento a requisitos tan básicos como la unanimidad de los Estados miembros, la efectividad del ente a reconocer y su origen conforme al Derecho internacional general, no limita el margen de maniobra político de la UE, pero sí da garantías a los Estados miembros, a todos, de que la Unión no actuará de forma descoordinada con ellos o movida tan sólo por algunos. Por otra parte, también da unas pautas claras para terceros acerca de cuando y como la UE podrá reconocer a un nuevo ente estatal, y así hacer valer sus principios en el orden internacional. El margen de discrecionalidad política no desaparece pues siempre podrá usar el no-reconocimiento por razones de oportunidad.

Casi tres décadas de experiencia de reconocimiento de nuevos Estados comenzando por la desintegración de la URSS y de Yugoslavia, permiten comprobar y valorar las consecuencias negativas de reconocimientos, movidos muchas

20 En el mismo sentido, B. Harzl (*cit.*, p.31) considera que los entes surgidos de una agresión o de una anexión no deben encontrar la recompensa del reconocimiento.

21 *International Law Association*, Sydney Conference (2018), Draft Report, Committee on Recognition / non-recognition in International Law.

veces por intereses exclusivamente nacionales, políticos o económicos, sin base efectiva y sin condicionamientos a ciertos principios que constituyen la esencia de la UE como actor normativo. Por tanto, la posición que mantengo no es solamente reflejo de un idealismo basado en valores, sino también en el interés de la UE como actor internacional que debe validar a cada paso su credibilidad, solvencia y fiabilidad ante el resto de la comunidad internacional.

3. PRÁCTICA RECIENTE DE CASOS DE NO RECONOCIMIENTO POR LA UE Y SUS ESTADOS MIEMBROS

Aunque hoy prevalece la concepción declarativa del reconocimiento de Estados, la atributiva o constitutiva, de raíz hegeliana, no ha sido totalmente abandonada. Esto podemos percibirlo con claridad en el funcionamiento de las negativas de reconocimientos cuando las mismas constituyen una sanción de Derecho internacional, principalmente cuando es decidida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o por un grupo representativo de Estados. La diferencia reside en los efectos del no reconocimiento que pueden ser un hecho casi anecdótico que no impide el desenvolvimiento del Estado como tal –véase el caso de Israel– o, por el contrario, un impedimento al ejercicio de poderes soberanos que se presumen de un Estado; en particular, esto es más evidente cuando el no reconocimiento lo propugna con hechos o con omisiones una gran potencia o una influyente potencia regional, incluso sin base alguna en el Derecho de gentes –los casos de Palestina y la República Árabe Saharaui Democrática–, o cuando los intereses geoestratégicos o simplemente económicos de los Estados pesan más que su inclinación normativa.

El hecho de que el acto unilateral de reconocimiento de Estados sea discrecional avala el no-reconocimiento incluso de un hecho real y efectivo, como es un nuevo Estado; lo que demuestra el carácter político del mismo, aunque sus consecuencias sean también jurídicas. Como acto libre y discrecional, no existe una obligación de reconocer, ni un deber de no reconocer²²; esto último a salvo de cuanto sugiero para la UE por ser un sujeto compuesto de Estados soberanos.

La práctica estatal ha intentado buscar límites a la libertad de reconocimiento o, lo que es lo mismo, bases legales para una obligación de no reconocimiento. A mi juicio, las mismas se encuentran en la regulación de los actos unilaterales de los Estados, según la cual, los actos contrarios a las normas de *Ius Cogens* tendrían

22 Resolución de l'IDI, 1936, Session de Bruxelles. En la misma línea, el artículo 3 de la Declaración de Montevideo, de 27 de diciembre de 1933, sobre los derechos y deberes de los Estados. Ver también, Commission d'arbitrage de la conférence pour la paix en Yougoslavie, avis n.10, du 4 Juillet 1992, par.4

una nulidad *ab initio*. Por tanto, los Estados deberían abstenerse de reconocer como legal una situación creada por una grave violación de una norma perentoria²³. El problema en aceptar estas limitaciones al albedrío del Estado soberano reside en la falta de definición precisa del contenido del Derecho imperativo y la falta de reacciones de protesta por parte de otros Estados que hace, en ocasiones, ilusoria la voluntad de sometimiento a normas jurídicas del reconocimiento de Estados. Sin embargo, la positivación de ciertas normas imperativas en tratados de ámbito universal, y la consagración jurisprudencial de las mismas, permite avanzar un paso en la discrecionalidad de los Estados evitando que se convierta en arbitrariedad. Así, la Comisión Badinter afirmaba que, el reconocimiento es un acto discrecional que los demás Estados pueden realizar en el momento y en la forma en que decidan hacerlo y libremente, con la sola reserva del respeto de las normas imperativas del Derecho internacional general, especialmente las que prohíben el uso de la fuerza en las relaciones con otros Estados o las que garantizan los derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas²⁴.

Como hacen los Estados, la UE ha utilizado el no reconocimiento como arma contra Estados *de facto*. Dicho de otra forma, el no reconocimiento sobre la base de un principio tan potente como la integridad territorial ha convertido a entidades potencialmente estatales en Estados *de facto*. De esta forma, se pretende desincentivar nuevos intentos secesionistas. Siguiendo a Dębski, Wiśniewski, Lorenz y otros, la UE tiene cuatro tipos de políticas hacia los Estados *de facto*: el aislamiento activo mediante embargos y/o apoyo a la reintegración en el Estado matriz, el aislamiento pasivo o relación sin ningún compromiso, el compromiso sin reconocimiento y, finalmente, el reconocimiento²⁵.

A continuación, veremos la actitud de la Unión Europea hacia ellos y la interacción entre Estados miembros y UE.

23 Ver CDI, Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, with commentaries thereto, *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two, y el artículo 41.2 del proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional, de 2001, *Responsibility of States for International Wrongful Acts*, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol.II (part two), http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

24 Avis n.10, Commission Badinter, du 4 Juillet 1992, sur la reconnaissance de la République Fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ; publicadas en A. Pellet, « The opinions of the Badinter Arbitration Committee. A Second Breath for the Self-Determination of Peoples », *EJIL*, vol.3, 1992. Un reflejo clásico de esta limitación es la posición seguida por la sociedad internacional respecto del no reconocimiento de los bantustanes en África del Sur o la presencia de Sudáfrica en Namibia

25 Dębski, S., Wiśniewski, B., Lorenz, W. et al. (2017), "EU Policy Options towards Post-Soviet De Facto States", *The Polish Institute of International Affairs*, Policy Paper, No. 6 (159), p.8. Harzl, B. (*cit.*, p.48-68) se inclina por la formula del compromiso sin reconocimiento, como desarrolla para los casos de las Repúblicas *de facto* en el Cáucaso.

3.1. ¿Es posible el reconocimiento del Estado Palestino?

Palestina es uno de los casos, junto al Sáhara Occidental, donde más claramente se aprecia el poder hegemónico que determina cuando se apoya el ejercicio del derecho a la autodeterminación y que entes estatales quedan en el limbo jurídico porque así conviene a los intereses de las grandes potencias. Con esta aproximación, el reconocimiento acaba jugando como si fuera un elemento constitutivo del Estado sin cuya concurrencia este no es viable o, incluso, puede ir perdiendo sus facultades como tal Estado, como vamos a ver con Palestina, donde desde el territorio, al gobierno se ven paulatinamente recortados a falta de efectividad del poder político.

En 1975 comenzaron las relaciones de la entonces Comunidad Europea con la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Hoy el interlocutor de la Unión Europea es la Autoridad Nacional Palestina (ANP). Como ocurre con otros importantes actores internacionales, la UE está políticamente comprometida con un futuro Estado palestino viable, independiente y soberano, capaz de convivir con Israel en paz y con seguridad. A diferencia de entidades surgidas de una secesión o de la dominación colonial directamente²⁶, no me parece adecuado plantear una nueva declaración unilateral de independencia por cuanto sus rasgos de estatalidad son generalmente reconocidos, incluso por Israel. Bien es cierto, que los Acuerdos de Oslo excluyeron de la jurisdicción formal de la Autoridad Palestina las relaciones exteriores²⁷. Esta circunstancia junto a las limitaciones que el control de Israel ha ido añadiendo, hace que muchos Estados contemplen la estatalidad de Palestina como un objetivo deseable, más que como un hecho.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, existe una asociación con la ANP regida por los principios de responsabilidad mutua, transparencia y democra-

26 Tras la retirada del Reino Unido del mandato de la SdN sobre Palestina en 1948, se proclamó en Estado judío en territorio palestino y se inició la guerra árabe-israelí. En 1988, Y. Arafat, líder de la OLP, proclamaba la independencia del Estado Palestino

27 En 1988, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), realizó una declaración de independencia y ostenta la representación del pueblo palestino en la ONU. Reconocimiento de Israel de la estatalidad palestina, en Camp David Accords, Israel and Egypt, 23 September 1978, Section A, <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Camp%20David%20,Accords> [Camp David] and Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, Israel and PLO, 13 September 1993, art.1, www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Declaration+of+Principles.htm; Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip, Israel-PLO, 28 September 1995, Oslo, art. 1(1) 1(5), www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/HE+ISRAELI+PALESTINIAN+INTERIM+AGREEMENT.htm. Z. Nevo y T. Meggido ("Lessons from Kosovo. The Law of Statehood and Palestinian Unilateral Independence", 5 *J. Int'l L & Int'l Rel.* 89 2009), hablan sin embargo de una declaración unilateral de independencia por parte de Palestina.

cia, esenciales para el establecimiento de un futuro Estado palestino democrático²⁸.

Sin embargo, no se habla de reconocimiento del Estado palestino, aunque varias iniciativas han colocado a los Estados europeos en situación de pronunciarse al respecto. En concreto, en 2011, la ANP planteó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el estatuto de Palestina y solicitó la adhesión a la UNESCO. Demanda que los Estados miembros tienden a aceptar. A modo de ejemplo, la posición de Francia se daba a conocer ante la AGNU el 21 de septiembre de ese mismo año, calificando como realista una solución que permitiera a Palestina realzar su estatuto ante la Organización universal a “Estado no-miembro observador”; de esta forma se impulsaría la presencia/existencia internacional de Palestina en la perspectiva de la solución de dos Estados. La legitimidad de esta aspiración palestina es indiscutible habida cuenta de la existencia real de un territorio, una población y un gobierno palestinos. Sin embargo, la petición no podía prosperar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dada la oposición de los Estados Unidos. En esta tesitura y para evitar la confrontación, Francia anunciaba que no tendría mas opción que la de abstenerse en la votación. El estatuto de Palestina como Estado no-miembro observador está reconocido por resolución de la Asamblea General²⁹.

Y esta combinación de legalidad y realismo podríamos decir que es la posición de la Unión Europea; posición que ha ido reflejando en documentos de alto nivel político, desde la Declaración de Venecia, en 1980, o la Declaración de Berlín, de 1999, hasta la Declaración de Sevilla, de 2002, momento en el que la UE patrocinó la hoja de ruta para la paz en Oriente Medio, o el apoyo al proceso de Annapolis, desde 2007³⁰. En este marco político, la UE realiza periódicamente llamamientos a las dos partes a retomar las negociaciones directas para llegar a la creación efectiva de un Estado palestino soberano y viable, sobre la base de las líneas de 1967, con posibles cambios territoriales mutuamente aceptados. Esta posición oficial

28 Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation between the European Community, of the one part, and the Palestine Liberation Organization (PLO) for the benefit of the Palestinian Authority of the West Bank and the Gaza Strip, of the other part, OJ L 187, 16 July 1997.

29 Resolución de la Asamblea General 67/19, de 29 de noviembre de 2012, A/RES/67/19.

30 Desde 2009, la UE apoya las iniciativas de la Administración de los Estados Unidos animando a Israel y a la ANP a retomar negociaciones bilaterales que conduzcan a una solución de dos Estados. Sin embargo, la Presidencia de D. Trump, ha cambiado radicalmente la política del país primando el apoyo a las posiciones de Israel más radicales sin que, por el momento, la UE se haya desmarcado tajantemente de las mismas, mas allá de seguir condenando los asentamientos de Israel y rechazando formalmente la capitalidad de Jerusalén para dicho país. Ver Israel: *Statement by the Spokeperson on the latest settlement announcements*, Bruselas, 9 de enero de 2020. <http://eeas.europa.eu>

de la UE cada día está más cuestionada habida cuenta de la postura de los Estados Unidos de dejar de lado la reivindicación palestina y proceder al reconocimiento, por ejemplo, de Jerusalén como capital del Estado de Israel. Entre tanto, la Unión está comprometida con el establecimiento de las bases económicas e institucionales del nuevo Estado palestino, como explicamos a continuación.

La UE concentra su acción en Palestina en dos ámbitos. El primero es la participación en el proceso de paz promovido por Oriente Medio, esencialmente a través del cuarteto, con los Estados Unidos, Rusia y las Naciones Unidas alrededor de la hoja de ruta de 2003. La posición de la UE apoya la existencia de un Estado palestino con fronteras seguras y reconocidas; lo que significa la retirada de los territorios ocupados por Israel desde 1967. Toda modificación territorial acordada debería ser conforme a las resoluciones del Consejo de Seguridad³¹ y con los principios del proceso de Madrid. Igualmente se manifiesta contra la expansión de las colonias israelíes en Cisjordania puesto que, además de ilegales de acuerdo con el Derecho internacional, son un obstáculo para las negociaciones y para la viabilidad de una solución sobre la base de dos Estados. Para la UE Jerusalén debiera ser la capital de ambos en el futuro y por ello trabaja para reforzar las instituciones de Jerusalén Este, principalmente en los campos judicial, de la salud y la educación. Asimismo propugna una solución negociada para los refugiados palestinos y apoya a la Agencia de las Naciones Unidas para este colectivo (UNRWA). Condenando todo acto de violencia, la UE reconoce el derecho de Israel de proteger a sus ciudadanos, pero respetando el Derecho internacional.

Además, la Unión Europea tiene vigentes varias misiones de su política común de seguridad y defensa en la zona. La misión EUPOL COPPS, que se desarrolla en Ramallah desde 2006, contribuye al refuerzo de la policía y de las instituciones judiciales palestinas. Otra misión de la UE para la asistencia a las fronteras entre Palestina (Gaza) y Egipto, ayuda desde 2005 a alcanzar los estándares internacionales. Funciona como medida de confianza entre el gobierno de Israel y Palestina. Sin embargo, la llegada de Hamás al gobierno de Gaza condujo al cierre del paso fronterizo de Rafah, en 2007, y a la consiguiente inacción de la misión EUBAM Rafah, la cual permanece en estado latente.

El segundo ámbito de acción de la UE en Palestina viene marcado por la política europea de vecindad, en la que se inscribe el acuerdo de asociación interino de comercio y de cooperación, ya citado, firmado por la OLP en nombre de la ANP, y que constituye la base jurídica de las relaciones bilaterales. El comercio, se vio muy dañado por el cierre de Gaza en 2012. El Consejo declaró que los acontecimientos sociales y económicos en la zona C eran críticos para la viabilidad del futuro Estado palestino, del que la citada zona es su principal reserva, y pidió a

31 Res. CS 242, 338, 1397 y 1515.

Israel trabajar conjuntamente con la ANP para permitir un mejor y mas frecuente acceso a esta zona por los palestinos.

Junto al acuerdo de asociación y como parte de la política europea de vecindad, el Instrumento Europeo de Vecindad (ENI) define el apoyo financiero a Palestina para aplicar iniciativas definidas dentro de esta política. En el marco de este instrumento se sitúa el mecanismo PEGASE, que canaliza la mayor parte de la asistencia a la ANP; lanzado en 2008 para apoyar el plan de reforma y desarrollo de la Autoridad Palestina y los subsiguientes planes nacionales, contribuye al pago de los funcionarios públicos, de las pensiones o de las prestaciones sociales para las familias palestinas mas vulnerables

Siempre dentro de la política de vecindad, el Plan de Acción con Palestina contiene la agenda consensuada de reformas políticas y económicas, y el Marco de Apoyo único, las prioridades para la asistencia en tres sectores sobre una base plurianual.

Aunque todo lo expuesto podría conducir a pensar que la UE trata a Palestina como a cualquier otro Estado, lo cierto es que no es así. De forma cotidiana y por razones internas se suele especificar que el uso de la denominación “Palestina” no debe interpretarse como reconocimiento de un Estado palestino y no prejuzga la posición de cada Estado miembro al respecto. Y es que la división entre los Estados miembros, aunque ha ido limándose en aras de un mayor pragmatismo, no ha desaparecido por completo. En este sentido, se temió su reactivación cuando el Cuarteto propuso en julio de 2011 buscar el modo de convencer a los palestinos de desistir de su plan de pedir el reconocimiento de las Naciones Unidas. En Bruselas se percibía que ello podría reactivar la división entre pro-palestinos y pro-israelíes³². Sin embargo, el 29 de noviembre de 2012, la AGNU adoptó la histórica decisión de reconocer a Palestina el estatuto de Estado no-miembro observador, por una considerable mayoría, y no pasó nada en el seno de la UE aunque esta decisión implicaba un cierto reconocimiento por la ONU de la soberanía de los palestinos sobre los territorios ocupados ilegalmente desde 1967.

Aunque Palestina ha sido reconocida por la mayoría de países del mundo, solo diez Estados miembros de la UE lo han hecho³³. Esta falta de unanimidad es, en

32 Esta división poco destilada considera a países como Bélgica, Francia, Irlanda, España, Portugal o Suecia como pro-palestinos, y a la Republica Checa, Alemania, Grecia o Países Bajos como pro-israelíes.

33 Al menos 136 Estados (un 67,7% de los 192 miembros de la ONU) reconocen a Palestina y mantienen con ella relaciones diplomáticas plenas. Entre ellos están todos los países árabes, China, Rusia, India, Pakistán, Argelia, África del Sur, o Indonesia. Entre los europeos, reconocen a Palestina Chipre, Bulgaria, Hungría, Malta, Republica Checa, Rumania, Eslovaquia, Polonia y Suecia, además de países candidatos como Turquía, Albania, Serbia y Bosnia Herzegovina. Los reconocimientos de República Checa y de Hungría, así

cierto modo, un obstáculo para el desarrollo y el éxito de la política mediterránea, donde el conflicto entre Israel y Palestina suele contaminar cualquier tipo de proyecto cooperativo en la región.

El Parlamento Europeo aprobó en 2014 una resolución de apoyo al reconocimiento de Palestina por los Estados miembros y la solución “dos Estados”, junto a negociaciones de paz sobre la base del derecho a la autodeterminación y al pleno respeto del Derecho internacional. En esta línea se sitúa la iniciativa francesa de 2016 consistente en reunir a diplomáticos palestinos e israelíes en una cumbre internacional para debatir el reconocimiento del Estado palestino³⁴.

Podría decirse que la situación con respecto a Palestina es más clara que, por ejemplo, la relativa a Kosovo en lo que se refiere a su carácter de Estado; pero, sin embargo, los Estados miembros no son tan proactivos en su reconocimiento por el hecho, entre otros, de que este implicaría una confrontación con la posición política de los Estados Unidos, con quienes la Unión se esfuerza en insuflar vida a la relación transatlántica. Palestina tiene una población, un poder político y un territorio cada vez más amenazado y ocupado en buena medida por una potencia que le impide ejercer sus competencias como Estado. Es verdad que sin la ayuda de la UE, Palestina tendría dificultades para desenvolverse como Estado pero esta situación es consecuencia de una intervención, una ocupación y de un conflicto seculares, y no por falta de los elementos constitutivos de la estatalidad.

El territorio que le fue asignado por el plan de partición de 1947 (segundo de la fig.1), quedó sensiblemente reducido tras la guerra de los seis días (tercero de la fig.1). La ONU ha mantenido un retorno a las fronteras anteriores a 1967. Lejos de eso, la situación actual es de un territorio controlado todavía más reducido y con las dificultades añadidas de movilidad como consecuencia de la construcción del muro de separación construido por Israel (fig.2) y declarado contrario a Derecho internacional por la Corte Internacional de Justicia³⁵.

como los de Bulgaria y Rumania proceden de la época de la URSS, siendo en la actualidad los dos primeros países poco proclives a un reconocimiento pleno de Palestina por la UE y sus Estados miembros. Países europeos tan influyentes como Reino Unido, Francia o Alemania, no han dado ese paso aunque sus Parlamentos nacionales, en el caso de los dos primeros, hayan aprobado resoluciones apoyando el reconocimiento.

34 Res. PE de 17 de diciembre de 2014, propuesta 2014/2964 (RSP) presentada tras la declaración de la Alta Representante de la UE, conforme al artículo 123.2 del reglamento. La resolución del PE fue redactada por cinco grupos políticos y aprobada por el Parlamento con 498 votos a favor, 88 en contra y 111 abstenciones.

35 ICJ, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, [2004] *I.C.J. Rep.* Ver R. Wedgwood, “The ICJ Advisory Opinion on the Israeli Security Fence and the Limits of Self-Defense”, *American Journal of International Law*, vol.99, issue 1, 2005, pp.52-61.

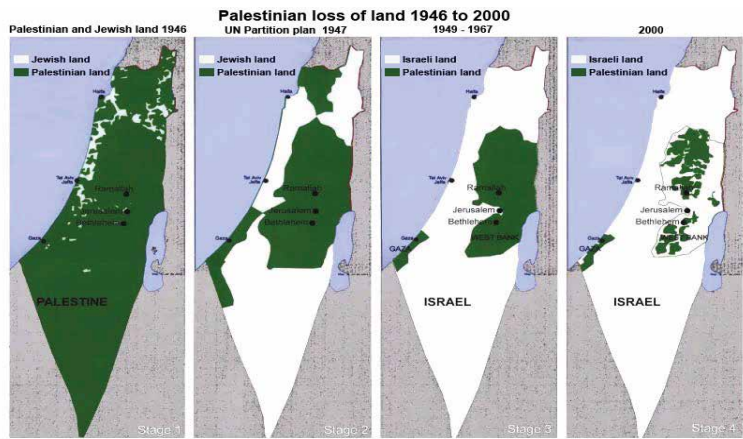


Fig.1. fuente: palestinalibre.org



Fig. 2. Fuente: Wikimedia Commons

La resolución 2334 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada el 23 de diciembre de 2016, condenando los asentamientos de Israel, cambiaba la tradicional posición de la administración estadounidense. Aunque suponía un gran avance para la defensa de los derechos de los palestinos, dificultaba las negociaciones del Cuarteto. Este nuevo contexto internacional hubiera favorecido que la UE diera un paso en favor del reconocimiento de Palestina como medio de hacer avanzar el proceso de paz, bloqueado por la creciente superioridad política de Israel³⁶. Los numerosos vínculos comerciales y económicos con Israel, colocan a la Unión en posición de forzar un avance en las negociaciones. Sin embargo, el giro en sentido contrario que la administración Trump ha imprimido en su política exterior, en apoyo aun más incondicional de Israel, pone nuevamente a la UE en la dudosa posición de buscar el equilibrio entre las partes, uno de cuyos elementos sería, como he dicho, el reconocimiento de Palestina, o no desligarse de la estrategia norteamericana en aras del vínculo transatlántico.

En ambos casos, tanto el giro de la administración Obama, como el de la Presidencia de Trump, han colocado a los Estados Unidos en el papel de parte más que de observador neutral. Israel considera que sólo un apoyo a su causa mantiene la “neutralidad” de la potencia americana. Mientras que el resto de actores en el proceso de paz interpretaron el gesto de la abstención americana en el CS como un gesto de equidistancia respecto de ambas partes.

Las dificultades para Palestina han crecido exponencialmente, no solamente con el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel por parte de Estados Unidos, sino por la declaración de este país de no considerar los asentamientos judíos en la franja de Gaza contrarios al Derecho internacional, incluso con efecto retroactivo para los ya establecidos³⁷. Inmediatamente, el 5 y el 6 de enero de 2020, Israel aprobaba la construcción de 2000 viviendas en los territorios ilegalmente ocupados en Cisjordania. Esto supone un ataque directo a la defensa de

36 A finales de 2014, Suecia fue el primer país de la UE en reconocer a Palestina y se muestra a favor de una resolución conjunta al respecto de los países de la UE. La mayoría de países de la UE que reconocen al Estado palestino lo hicieron antes de ingresar en la Unión. El 6 de noviembre de 2016, A. Juppé se manifestaba a favor de esta iniciativa, ante una proposición de resolución depositada ante la Asamblea Nacional por los diputados socialistas en favor del reconocimiento de Palestina. España ha manifestado su voluntad de alcanzar un consenso europeo para el reconocimiento y se ha mostrado partidaria de proceder al mismo unilateralmente si no es posible la posición común, *El País*, 18 de septiembre de 2018, https://elpais.com/politica/2018/09/18/actualidad/1537259977_485502.html. La mayoría de países de la UE se muestra favorable al reconocimiento subordinándolo al acuerdo de todos ellos; cuatro mantienen sus reticencias.

37 Anuncio por el Secretario de Estado M. Pompeo, el 18 de noviembre de 2019, del cambio de criterio de la tradicional postura norteamericana adoptada en la época del Presidente Carter en 1978. *El País*, 19 de noviembre de 2019. La aprobación de una declaración de la UE condenando la postura de la Administración Trump fue bloqueada por Hungría.

Palestina para proteger su ya exiguo territorio, ignorando todas las resoluciones de las Naciones Unidas en sentido contrario. Lo que ha empujado, esta vez a Luxemburgo, a reclamar el reconocimiento de todos los Estados miembros del Estado palestino³⁸ y a la UE a reafirmar la ilegalidad de dichos asentamientos de acuerdo con la resolución 2334 del Consejo de Seguridad³⁹.

Aunque sigue sin existir unanimidad entre los Estados miembros para dar el paso del reconocimiento de Palestina, sería conveniente puesto que sentar una situación más equitativa entre ambas partes es, a mi juicio, la única vía para salvar la solución de “dos Estados” en la que ya sólo la UE parece creer. Un reconocimiento que en modo alguno debería suponer un cheque en blanco para las autoridades palestinas, ni un ataque a Israel, sino un aval al derecho del pueblo palestino a tener, a recuperar, su Estado garantizando, al mismo tiempo, la seguridad de Israel. De otra forma, estamos ante un supuesto de no-reconocimiento, no como sanción sino como premio a un Estado que ocupa ilegalmente territorio de otro impidiéndole su desarrollo estatal.

Si a raíz de la independencia de Kosovo prosperó en la doctrina la tesis de la *remedial secession*, estaríamos ante la necesidad de una *remedial recognition*, seguida por parte de la UE de una cuidada planificación y puesta en marcha de las medidas de apoyo a la consolidación funcional del Estado palestino⁴⁰.

3.2. Sáhara Occidental

La posición oficial de la Unión Europea y de sus Estados miembros sobre una de las últimas situaciones coloniales⁴¹ es clara: no reconocer el Sáhara Occidental como perteneciente a Marruecos. Sin embargo, y por razones pragmáticas, convencida de que la estabilidad de la región depende del país alauita, la UE no reconoce tampoco al Frente Polisario o las reivindicaciones de un Estado independiente, la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) y, por tanto, no lo admite en tanto que socio, a diferencia de lo que hace la Unión Africana⁴².

38 *The Times of Israel*, 9 de diciembre de 2019, y *The Brussels Times*, 11 de diciembre de 2019.

39 EEAS, Israel: Statement by the Spokeperson on the latest settlement announcements, Brussels, 09/01/2020, http://eueuropaeas.fpfis.slb.ec.europa.eu:8084/headquarters/headquarters-homepage/72805/israel-statement-spokesperson-latest-settlement-announcements_en

40 Van den Dries, S., *Remedial Secession. A Right to External Self-Determination as a Remedy to Serious Injustices?*, Intersentia, Cambridge, 2013.

41 El Sáhara Occidental fue incluido por la ONU en la lista de territorios no autónomos en 1963. El 5 de marzo de 2016, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, provocaba la furia del Gobierno marroquí al describir la situación del Sáhara como ocupación; lo que es, según la ONU. Ver, Khadija Mohsen-Finan, “Morocco’s indignation with Ban Ki-moon: is the Western Sahara an ‘occupied territory?’”, *ARI* 61/2016, Real Instituto Elcano.

42 El análisis doctrinal más completo sobre la posición de la UE respecto del Sáhara Occidental en J. Soroeta Licerias, “La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara

La conducta de la UE puede definirse en ocasiones de ambigua y, en cierta medida, contradictoria con los principios que rigen su acción exterior, definidos en el artículo 3.5 TUE. El respeto por el Derecho internacional es uno de ellos. En este sentido, de acuerdo con las resoluciones de la Asamblea General, desde la 2070 de 1965, a las resoluciones posteriores a 1975, especialmente la 33-31, de 1978; las del Consejo de Seguridad y la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 16 de octubre de 1975, el pueblo del Sáhara Occidental tiene el derecho inalienable a la libre determinación y a la independencia⁴³.

Pues bien, para analizar la relación de la UE con el Sáhara Occidental, el marco jurídico es la asociación de la Unión Europea con los países del Magreb. Desde mediados de los años setenta, la UE concluyó acuerdos de cooperación sobre la base del antiguo artículo 238 TCEE (acuerdos de asociación) cuya puesta en práctica se vio acompañada de protocolos financieros por los que otorgaba importantes sumas a estos países para su desarrollo. A este marco normativo siguió la conclusión de acuerdos euro-mediterráneos, que establecían una asociación entre la UE y sus Estados miembros, de un lado, con los países mediterráneos del sur, por otro. En concreto, en 1996 se celebró el acuerdo con el Reino de Marruecos⁴⁴. La aproximación europea a los países del Magreb evolucionó con la política medite-

Occidental, una muestra palpable (más) de la primacía de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y de los derechos humanos", *RDCE*, n.34, 2009, pp.823-864.

- 43 UN GA Resolution 2070 of 16 December 1965, A/RES/2070; UN GA Resolution 2229 of 20 December 1966, A/RES/2299; UN GA Resolution 2354 of 19 December 1967, A/RES/2354; UN GA Resolution 2428 of 18 December 1968, A/RES/2428; UN GA Resolution 2591 of 16 December 1969, A/RES/2591; UN GA Resolution 2711 of 14 December 1970, A/RES/2711; UN GA Resolution 2938 of 14 December 1972, A/RES/2938; UN GA Resolution 3162 of 14 December 1973, A/RES/3162; UN GA Resolution 3292 of 13 December 1974, A/RES/3292; UN SC Resolution 377 of 22 October 1975, S/RES/377; UN SC Resolution 379 of 6 November 1975, S/RES/379; UN SC Resolution 380 of 30 November 1975, S/RES/380; UN GA 3458 of 10 December 1975, A/RES/3458; UN GA 31/45 of 1 December 1976, A/RES/31/45; UN GA Resolution 32/22 of 28 November 1977, A/RES/32/22; UN GA Resolution 33/31 of 13 December 1978, A/RES/33/31, UN GA 34/37 of 4 December 1979, A/RES/34/37; UN GA 35/19 of 11 November 1980, A/RES/35/19; UN GA 36/46 of 24 November 1981, A/RES/36/46; UN GA Resolution 37/28 of 23 November 1982, A/RES/37/28; UN GA Resolution 38/40 of 7 December 1983, A/RES/38/40; UN GA 39/40 of 5 December 1984, A/RES/39/40; UN GA Resolution 40/50 of 2 December 1985, A/RES/40/50; UN SC 621 of 20 September 1988, S/RES/621; UN SC Resolution 658 of 27 June 1990, S/RES/658; ICJ, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, 21 June 1971, *ICJ Rep* 1971, p. 16.

- 44 Acuerdo euro-mediterráneo, de 26 de febrero de 1996, por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra, y sus Protocolos, *OJ L* 70, 18.3.2000, p. 2–204

rránea renovada y con la posterior política de vecindad en su aspecto de asociación-sur. El objetivo final perseguido por la UE es la instauración de una zona de libre cambio, pero también, en particular tras las primaveras árabes, la justicia social, los derechos humanos y la estabilidad y seguridad de la nación.

El diálogo político instaurado por la asociación euro-mediterránea incluye, entre otros, “las condiciones necesarias para garantizar la paz, la seguridad y el desarrollo regional apoyando los esfuerzos de la cooperación, principalmente en el conjunto de la región magrebí” (artículo 4). Este objetivo debería conducir a una acción europea conforme con la posición de las Naciones Unidas y con el Derecho internacional, y tendente al ejercicio efectivo y sin dilación del derecho de libre determinación del pueblo saharaui.

Al mismo tiempo, en su actividad diplomática y convencional, la UE reconoce a Marruecos como “potencia administradora *de facto*” del Sáhara Occidental. ¿Prejuzga esto su posición con respecto a la situación colonial?. Aunque el concepto de administrador *de facto* no existe en Derecho internacional, la UE se ha amparado en la efectividad de la autoridad de Marruecos para justificar sus negociaciones con Rabat, incluso cuando concernían a territorio marítimo saharaui.

En este marco, ¿cual es la posición de la UE respecto al Sáhara Occidental y su representante, el Frente Polisario?

Formalmente, distintos documentos diplomáticos han tomado en consideración al Sáhara Occidental. Así, la primera cumbre Europa-África celebrada en 2000 declaró formalmente que el conflicto del Sáhara Occidental era un gran obstáculo para la estabilidad regional. En ese momento, así como en la segunda cumbre, en 2007, Argelia recibió presiones por parte europea para que abandonara su proyecto de erigir el Estado saharaui y su apoyo al Frente Polisario. Ya nada se incluyó en la declaración de la cuarta cumbre, en 2014, ni en la quinta, en 2017. Desde entonces no ha habido nueva cumbre bilateral, previsiblemente a celebrar en 2020; tan sólo un encuentro de ministros de asuntos exteriores en enero de 2019. Silencio preocupante cuando sí se habla de otros conflictos en el Continente y cuando la *African Peace Facility* podría contribuir a la resolución del conflicto, de no ser porque el reingreso de Marruecos en la Unión Africana en 2017 solo persigue la expulsión de la RASD.

Lejos de involucrarse en la resolución de la controversia aplicando el Derecho internacional, la UE no contempla más que los aspectos humanitarios de los cinco campos de refugiados saharauis en Argelia, al sur de Tinduf, los cuales tienen un limitado acceso a los servicios básicos. En consecuencia, los refugiados son dependientes en gran medida de la ayuda internacional. La UE ha contribuido desde 1993 a esas necesidades con ayuda alimentaria para luchar contra la malnutrición, el acceso al agua potable o el abastecimiento de medicamentos y, recientemente, para el arranque de actividades creadoras de ingresos con el fin de

disminuir la dependencia de la ayuda humanitaria. Ésta disminuyó, de hecho, a la mitad en 2003 debido a la fórmula de contabilización del número de refugiados⁴⁵ y a las acusaciones marroquíes de desvíos de esa ayuda⁴⁶.

Pero, en tanto que actor internacional, la UE suscribe acuerdos internacionales en los campos de su competencia como, por ejemplo, de agricultura o de pesca. Cuando concluyó el acuerdo de pesca con Marruecos, en 2005, el Frente Polisario elevó importantes críticas, alegando su soberanía sobre las aguas del Sáhara. La UE muestra en este caso la falta de consecuencia con la política seguida con Palestina, entidad estatal tampoco reconocida por la Unión, con quien se concluyó un acuerdo separado al concluido con Israel⁴⁷. Esta “solución” simplemente no se ha considerado en la relación con Marruecos y con el Sáhara Occidental, poniendo de manifiesto la voluntad no declarada expresamente de incluir el territorio de éste como parte de aquél.

Igualmente, el Consejo concluyó en 2012 un acuerdo en forma de canje de notas entre la UE y el Reino de Marruecos relativo a las medidas de liberalización recíprocas en materia de productos agrícolas, de productos agrícolas transformados, de pescado y de productos de pesca⁴⁸. Esta decisión motivó un recurso de anulación por parte del Frente Polisario resuelta por sentencia de la Corte de 10 de diciembre de 2015⁴⁹. La Corte declaró que el territorio del Sáhara Occidental no forma parte de Marruecos, en consecuencia, ni el acuerdo de asociación con la UE ni el acuerdo de liberalización antes mencionado son aplicables a él.

En diciembre de 2016 la Corte decidió que el acuerdo de cuatro años entre la UE y Marruecos sobre el comercio de productos agrícolas y pesqueros debía descartarse por incluir productos del Sáhara Occidental⁵⁰; decisión que llevó a Marruecos a romper cualquier contacto con Bruselas durante tres meses. Esta actitud solo se vio dulcificada por la crítica de la Comisión Europea a la sentencia de la Corte y su decisión de recurrirla.

45 Cada vez que se ha tenido que dar la cifra de refugiados en Tinduf, Marruecos ha enviado nuevos colonos al territorio a fin de mantener el porcentaje 4/1 entre saharauis y marroquíes. Así pues, oficialmente, el número de refugiados es de 90.000, lo que limita la ayuda alimentaria de la ONU y de la UE. El Frente Polisario, por su parte, no da cifras reales de refugiados que sobrepasarían los 170.000.

46 En 2016 la ayuda se vio recortada a €9 millones; algunos informes de la oficina de inspección del HCR y del PAM hablaban de anomalías previas en el uso de la ayuda. “L’aide de l’UE aux réfugiés saharauis conforme aux principes humanitaires”, *Sahara Press Service*, 8 abril 2017, <http://www.spsrasd.info/news/fr/articles/2017/04/08/8164.html>

47 Soroeta Licerias, *cit.*, p.857.

48 Decisión 2012/497/UE del Consejo, de 8 de marzo de 2012, *DO L* 241, p.2.

49 ECJ, Judgment of the General Court (Eighth Chamber) of 10 December 2015, *Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du rio de oro* (Front Polisario) v. Council of the European Union, *ECLI:EU:T:2015:953*.

50 ECJ, Case: C-104/16P Council v. Front Polisario, see Press Release No146/16.

La más reciente sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, ante una cuestión prejudicial⁵¹, declara que el acuerdo de pesca es aplicable al territorio de Marruecos, tal y como queda definido en el Acuerdo de asociación y como interpretó la Corte en su sentencia de 21 de diciembre de 2016, excluyendo el territorio del Sáhara Occidental, en concreto las aguas adyacentes al mismo, al quedar fuera de la jurisdicción marroquí y no ser por tanto zona de pesca de este país. Con esta interpretación del Acuerdo de pesca y de su Protocolo, la Corte declara la validez de ambos instrumentos.

Sin embargo, las instituciones europeas, escudadas en la declaración de que sus relaciones con Marruecos, sus acuerdos con este país, no se aplican a territorio o aguas saharauis, hacen oídos sordos a las clamorosas violaciones del Derecho internacional por parte de dicho país⁵². Estas se traducen en la ocupación de la mayor parte del territorio saharauí, en particular la costa y el acceso a los recursos marinos, como también a los mineros en la zona ocupada, separada por la construcción de un ominoso muro, mucho menos criticado y más severo que el construido por Israel en territorio palestino o el de los Estados Unidos con México.

Por el contrario, el Consejo adoptaba el 4 de marzo de 2019 una Decisión relativa a la celebración del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la UE y el Reino de Marruecos, de su Protocolo de aplicación y del Canje de Notas adjunto al Acuerdo⁵³, después de que el Parlamento Europeo diera su autorización. Al declarar que el Acuerdo tiene en cuenta la sentencia del Tribunal de Justicia

-
- 51 ECJ, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 February 2018 (request for a preliminary ruling from the High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) — United Kingdom) — The Queen, on the application of: Western Sahara Campaign UK v Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (Case C-266/16), *ECLI:EU:C:2018:118*. No debe desconocerse que, junto a la posición generalmente positiva que tuvo el Abogado General Wathelet tajante al declarar que el territorio de Sáhara Occidental no es parte de Marruecos, también mantuvo que el Frente Polisario solo debía ser reconocido como representante del pueblo saharauí dentro del proceso político para la resolución del estatuto del territorio; no con el propósito de defender sus intereses comerciales.
- 52 Actitud muy distinta a la de otros actores internacionales, como Noruega, que renunció a sus inversiones en la explotación de los recursos energéticos de Marruecos por tratarse de aguas del Sahara Occidental y considerar falto de ética dichas inversiones. Coats, C., "Norway Continues to Distance Sovereign Wealth Fund from Energy Efforts in Western Sahara", *Forbes*, 29 de julio de 2016.
- 53 Decisión del Consejo, de 27 de noviembre de 2018, relativa a la celebración del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos, de su Protocolo de aplicación y del Canje de Notas adjunto al Acuerdo, doc.14367/18. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/03/04/eu-morocco-council-adopts-sustainable-fisheries-partnership-agreement/>

de la UE, de febrero de 2018, sobre el asunto C-266/16, lo que hace es declarar que el ámbito de aplicación incluye a las aguas adyacentes al territorio del Sáhara Occidental, a cambio de lo cual, una parte de la contribución de la financiera de la Unión, se utilizará para promover el desarrollo sostenible de la economía de la pesca en Marruecos y del sector pesquero en el Sáhara Occidental. Para garantizar el desarrollo sostenible de dicho recursos, se afirma que la Comisión ha tomado todas las medidas “razonables y viables” para asegurar la participación adecuada de la población afectada “con el fin de cerciorarse de su consentimiento”.

Si el Frente Polisario declinó participar en el proceso de consulta, queda preguntarse que tipo de agentes socioeconómicos y políticos se mostraron a favor del acuerdo de pesca. Esta redacción, propia de la Administración de Rabat, no tiene precedente en textos de la Unión Europea, máxime mediando una sentencia de la Corte de Justicia. A mi juicio, se están burlando legalmente, los derechos reconocidos al pueblo saharaui con la misma gravedad que se ha hecho anteriormente pero sellado con una pátina de legalidad que no se corresponde con su contenido.



Fig.3. Fuente: MINURSO

Aunque ningún Estado miembro de la UE haya reconocido la anexión/ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos, negociar con este país para beneficiarse de los recursos naturales saharauis no deja de ser un reconocimiento implícito, además de un incumplimiento del respeto a la soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales (artículo 1.2 común de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos). Solamente Suecia estuvo a punto de reconocer a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) pero dio marcha atrás en el último momento⁵⁴. Los Parlamentos de Italia y Dinamarca, han estudiado la cuestión y en Inglaterra llegó a plantearse el reconocimiento en el momento del “gobierno a la sombra” de Jeremy Corbyn, olvidándose después. Países europeos no miembros de la UE como Noruega, Islandia y Liechtenstein siguen debatiendo sobre la conveniencia de reconocer al Estado saharauí.

La falta de reacción de la UE se entiende analizando la oposición de algún Estado miembro a cualquier acción que perturbe sus intereses económicos y estratégicos en Marruecos, y al chantaje de Rabat sobre otros, blandiendo los riesgos de expansión del terrorismo y migraciones masivas. Todo ello conduce a esconder el más mínimo asomo de crítica al Reino alauita. Estas razones explican lo que Ferrer Lloret y Soroeta califican de “posición contemplativa” de la UE respecto al Sáhara Occidental⁵⁵.

Esta forma de proceder produce una invisibilización del Sáhara Occidental como Estado, oculta la explotación ilegítima de sus recursos naturales y obstruye, probablemente de forma definitiva las vías de acceso a su autodeterminación, en flagrante violación del Derecho internacional.

Junto al aspecto jurídico, la actitud de la Unión Europea constituye hoy el obstáculo principal a la estabilización del Magreb y de Marruecos, a la cooperación sur-sur tantas veces proclamada como objetivo de una mayor integración regional. Los riesgos de una “radicalización” de algunos miembros del pueblo saharauí son ciertos⁵⁶. Un abandono de la comunidad internacional que implicara el triunfo de Marruecos en lo que torpemente considera sus intereses, incrementaría sensiblemente la amenaza de una solución armada en la que la RASD sería el actor más débil pero de la que saldrían perdiendo Marruecos y la UE por igual, con una mayor inseguridad, pérdida de inversiones, movimientos masivos de refugiados

54 Peregil, F. “Marruecos boicotará a Ikea por el Sáhara Occidental”, *El País*, 1 de octubre de 2015.

55 Ferrer Lloret, J., *La aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos: Sáhara Occidental y Timor Oriental*, Serv. Publ. Universidad Alicante, 2002, p.172; Soroeta Licerías, cit., p.860.

56 Indicio de ello, la declaración del estado de guerra por el Frente Polisario, el 14 de noviembre de 2020; ver F. Peregil, “El Frente Polisario considera roto el alto el fuego con Marruecos y declara el estado de guerra”, *El País*, 14 de noviembre de 2020.

hacia la UE y expansión de Al-Qaeda en el Magreb Islámico y/o del Daesh, aprovechando cualquier debilidad o vacíos de poder.

3.3. Abjasia y Osetia del Sur

Abjasia y Osetia del Sur generaron varios conflictos a principios del siglo presente por la situación derivada de la disolución de la Unión Soviética, y hoy su declaración de independencia genera la necesidad de responder afirmativa o negativamente a su reconocimiento. Ambos territorios tenían el estatuto de repúblicas autónomas en la URSS, pero no de repúblicas socialistas soviéticas, por lo que no se les concedió derecho de autodeterminación.

Situadas en el Cáucaso Sur, entre Georgia y Rusia, ambas se ubicaban en la república socialista soviética de Georgia, si bien Abjasia, en los años ochenta pidió acceder al estatuto de república soviética, algo que no consiguió. Por su parte Osetia del Sur, en 1989 se proclamó como república autónoma, dentro de la república soviética de Georgia. Esto denota el malestar de la población, principalmente rusa, con su encuadre administrativo dentro de Georgia, donde constituían una minoría, ya antes de la disolución de la URSS.

Cuando Georgia comienza el proceso que le llevará a independizarse de la Unión Soviética, el líder independentista Gamsakhurdia amenazaba a las minorías del país con acabar con la autonomía de estas regiones y deportar a sus habitantes. La deposición de este líder desencadenó una guerra civil y un potente ultranacionalismo. Independizada Georgia, el conflicto se hizo más agudo con la movilización general del gobierno y la llegada de voluntarios rusos para apoyar a las dos regiones que aspiraban a su independencia. Ambos bandos protagonizaron masacres con la clara intención de proceder a una limpieza étnica, estilo balcánico. Un hecho a tomar en consideración es que, durante este período de conflicto, en concreto desde 1993, Georgia había perdido ya su jurisdicción sobre Abjasia.

Tanto Abjasia como Osetia del Sur se consideraban “partes en el conflicto” y como tales concluyeron varios acuerdos proscribiendo el uso de la fuerza⁵⁷. De hecho, Georgia fue reconocida por la Comunidad Europea y sus Estados miembros, conociendo esta situación y de acuerdo a las declaraciones CPE de 1991, sometiéndole a la condición de respeto a los derechos de las minorías⁵⁸.

57 Harzl, B., *cit.*, p.32.

58 Grant, T.D., *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*, Westport, Praeger Publishers, 1999, p.95.

Con intervención de la ONU, el conflicto quedó congelado hasta 2008, cuando la torpeza (intencionada) del Presidente Sakhasvili lo desencadenó de nuevo. Convencido de obtener el apoyo de Estados Unidos, de la Unión Europea y de la OTAN, con quienes negociaba el ingreso en la Organización atlántica, y desoyendo el consejo del Alto Representante de la UE, comenzó un bombardeo sobre Osetia del Sur⁵⁹. Rusia envió refuerzos y armamento justificando su apoyo en la nacionalidad rusa de la mayoría de los habitantes de la región, y su contra-ofensiva llegó hasta las puertas de Tblisi.

Terminado el conflicto, Rusia reconoció internacionalmente a ambas repúblicas. Reconocimiento que fue seguido apenas por media docena de países de menor envergadura (Nicaragua, Venezuela, Nauru, Vanuatu, Tuvalu, Siria). Los países del G7 condenaron unánimemente la “política expansionista de Moscú”. Incluso, en un comunicado conjunto, los ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Alemania, Italia, y Reino Unido, junto a Estados Unidos, Canadá y Japón declararon que el reconocimiento de la independencia de Osetia del Sur y Abjasia por parte de Rusia “viola la integridad territorial y la soberanía de Georgia y es contrario a las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU apoyadas por Rusia”.

Estamos ante el caso paradigmático de negativa de reconocimiento, casi generalizado. La posición de la UE no es sino la de sus Estados miembros y la del G7, con independencia de que el conflicto y posterior intervención fuera consecuencia de la agresión de Georgia sobre Osetia del sur, fruto de su política ultranacionalista y supremacista.

Georgia en la actualidad es Estado parte de la política de vecindad de la UE, a la que se incorporó junto con Armenia y Azerbaiyán, y del subsiguiente partenariado oriental, lanzado en 2009, para diferenciarlo del partenariado o asociación con los países vecinos del sur. Como uno de los más avanzados en esta relación, la UE concluyó un acuerdo de asociación que incluye un área de libre comercio más profunda y extensa (DCFTA); acuerdo que entró en vigor en julio de 2016, aunque se estaba aplicando provisionalmente desde 2014. Esta relación supone un gran paso en la integración económica de Georgia con la UE, su principal socio comercial. También conlleva mayor integración política y aspectos positivos para los ciudadanos de Georgia; principalmente la liberalización de visados de viaje al área Schengen, desde marzo de 2017. Parte del aspecto político de la relación de vecindad plasmada en los acuerdos citados, es el apoyo de la UE a la estabilidad, seguridad y la paz de Georgia;

59 Pukhov, R. (ed.), *The Tanks of August*, Center for Analysis of Strategies and Technologies, Moscú, 2010. La obra contiene ensayos sobre los diferentes aspectos de la guerra ruso-georgiana de 2008, de sólo cinco días de duración, pero con graves consecuencias políticas, sociales y militares.

objetivo genérico de la política de vecindad de la UE, rodearse de un círculo de países bien gobernados y estables.

En este punto, cabe preguntarse por el papel que el conflicto con las dos repúblicas independientes plantea a la UE. La misma actitud del país en 2008, cuando consideró que los países e instituciones occidentales se volcarían en el apoyo a Georgia frente a Rusia, vía conflicto con las dos pequeñas repúblicas independientes, subsiste en la actualidad.

La posición de la UE ha sido un claro compromiso de apoyo a la integridad territorial de Georgia dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas. Este compromiso incluye el apoyo a una solución a largo plazo de la resolución del conflicto con las dos repúblicas separadas de Abjasia y Osetia del Sur. Por tanto, no existe ningún tipo de reconocimiento de las mismas. Estamos ante un claro ejemplo de no reconocimiento como sanción.

La mediación de la UE llevó al acuerdo que puso fin al conflicto de agosto de 2008, uno de cuyos puntos pide la apertura de conversaciones internacionales para alcanzar medidas de seguridad y estabilidad para las dos regiones. En este marco se inscribe la misión civil de la UE (EUMM Georgia), que opera en la proximidad de las líneas de demarcación de estas regiones desde 2008 y garantiza el cumplimiento del acuerdo de cese de hostilidades. Su mandato se centra en la estabilización, normalización y creación de medidas de confianza, evitando un resurgir del conflicto armado y facilitando el movimiento de los habitantes a través de esa “frontera administrativa”. Sus informes han de orientar la política europea y contribuir a un mayor compromiso futuro en la región. Cubre todo el territorio de Georgia dentro de los límites internacionalmente reconocidos. Esto incluye a Abjasia y a Osetia del sur, si bien las autoridades de ambas han denegado siempre el acceso al territorio que controlan.

El reconocimiento por parte de Rusia acarreó su implicación en la seguridad y defensa de las dos nuevas repúblicas, siendo lo más destacable la existencia de un agrupamiento militar conjunto ruso-abjasio, aparte de las fuerzas armadas propiamente del país⁶⁰.

60 Office of the President of Russia, ‘Law on Ratification of Russia-Abkhazia Agreement on Joint Group of Forces’, 22 November 2016, <http://en.kremlin.ru/acts/news/53291> (last accessed 28 August 2018). Acerca de las consecuencias de la separación de Abjasia y Osetia del Sur, ver G. Jasutis, “The War Report 2018. Georgia-Abkhazia: The Predominance of Irreconcilable Positions”, The Geneva Academy of international humanitarian law and human rights, Ginebra, 2018, <https://www.geneva-academy.ch/joomla-tools-files/docman-files/Georgia-Abkhazia%20The%20Predominance%20of%20Irreconcilable%20Positions.pdf>



Fig. 4. Fuente: observatorio Eurasia, Wordpress

La política seguida por la UE ha sido la del no reconocimiento pero si compromiso político (NREP), diseñada por el Representante Especial del Alto Representante en la región y que ha dado unos resultados moderadamente optimistas en Abjasia —no se ha aplicado a Osetia del sur— al mantener abierto el contacto de esta región con el resto del mundo, contribuir a la solución de los problemas cotidianos más acuciantes, pero sin dañar la relación de la UE con Georgia gracias al compromiso explícito de no reconocimiento. Ello es debido al bajo perfil político que permite no ofender al Estado metropolitano que reclama su soberanía sobre los territorios secesionados y atender a los intereses de la población que habita estos territorios, sabiendo que no va a haber reconocimiento, pero evitando, a su vez, hablar de ocupación de los mismos⁶¹. Esta aproximación de la UE, que pone de manifiesto su interés en la región, no pretende resolver los conflictos en el Cáucaso sur, ni su problemática relación con Rusia, algo que tarde o temprano habrá que abordar.

Y es que el conflicto pasado y la tensa situación presente, en el mejor de los casos como conflicto congelado, se inscriben en el intento de Rusia de evitar el ingreso de los países del Cáucaso Sur en las instituciones europeas, principalmente en la OTAN, algo a lo que Georgia parecía totalmente decidida con el apoyo de Estados Unidos y de algunos Estados miembros de la UE. Por ello, la resolución del conflicto debería enmarcarse en el proceso más amplio de reestructuración de las relaciones entre la Unión Europea y Rusia.

61 Waal, T. De, "Enhancing the EU's engagement with separatist territories", *Carnegie Europe*, January, 2017.

El no reconocimiento es tan solo una consecuencia de una disputa entre partes de la antigua URSS que, de momento, se ha saldado con la secesión de dos regiones, entonces pertenecientes a la República soviética de Georgia. La mayoría de población de las mismas, étnicamente rusa, se ve amenazada por ser una minoría en una ultranacionalista Georgia.

La intervención de la Federación Rusa fue mayoritariamente criticada por su contradicción con los principios de no intervención y prohibición del uso de la fuerza. Rusia, como han hecho otras potencias, considera que la protección de los rusos debe realizarse también allende sus fronteras. No siendo esto aceptable desde el punto de vista jurídico, la solución pasa por una negociación entre las partes con supervisión europea o de las Naciones Unidas para garantizar que se respeta la integridad territorial de Georgia, pero que también se exige de este país el respeto a los derechos de las minorías, de acuerdo con las normas de la OSCE y otros instrumentos internacionales.

La posición de no reconocimiento por parte de la UE y de sus Estados miembros, debe ser coherente con la exigencia a Georgia, no sólo de la armonización económica, sino también de sus normas de protección de derechos humanos, teniendo en el horizonte, además del interés económico y comercial, la estabilidad y la seguridad real de toda la región del Cáucaso sur.

3.4. Crimea

El último caso controvertido y con escaso reconocimiento internacional es Crimea. La península está poblada mayoritariamente por población étnicamente rusa⁶². La negativa del ex Presidente Yanukovich a firmar el acuerdo de asociación con la UE generó las protestas en Kiev de los pro-europeos, que rápidamente degeneraron en una revuelta violenta conocida como Maidán, a finales de 2013. El derrocamiento de este gobierno salido de las urnas, suponía una amenaza para la flota rusa en el Mar Negro, tradicionalmente situada en Crimea, primero como parte de la URSS y posteriormente a la independencia de Ucrania, mediante un acuerdo que fue base esencial para el reconocimiento de dicha independencia por parte de Rusia; acuerdo que finalizaba en 2017. Un referéndum organizado por Crimea y desarrollado el 16 de marzo de 2014 arrojó un resultado de casi el 90% favorable a declarar su independencia de forma unilateral (DUI), en contradicción con la Constitución ucraniana. Días después, 18 de marzo de 2014, la República autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol fueron anexionadas/reintegradas por Rusia.

62 En el momento de la revuelta del Maidán, la población rusa ascendía al 58,3%, aunque en 1954 cuando la URSS transfiere Crimea a la República soviética de Ucrania, ese porcentaje era del 71,4%. Antes de la revuelta, la población de Crimea no representaba mas que un 4,2% de Ucrania pero sus ingresos *per cápita* eran superiores a un 40%.

El Consejo Europeo de marzo de 2014⁶³, consideró esta declaración de independencia contraria a la Constitución de Ucrania, y rechazó el reconocimiento, no del nuevo Estado sino de la validez misma del referéndum.

Desde un punto de vista del Derecho ruso, la integración de Crimea en la Federación rusa fue legal puesto que la Constitución rusa prohíbe la anexión de territorio que pertenezca a otro país, pero no de un territorio independiente que decide unirse a la Federación Rusa.

En este punto, debe reflexionarse sobre dos aspectos: la calificación de la anexión como ilegal y la contradicción de la misma con los principios de integridad territorial y de soberanía nacional.

Antes habría que responder si la declaración de independencia fue contraria o no al Derecho internacional; cuestión que ofrece varias lecturas. A mi juicio, jurídicamente, la respuesta debería ser positiva – contradicción con el Derecho de gentes– dado que no puede apreciarse una opresión del pueblo de Crimea, mas allá de virtual de acuerdo a lo anunciado de forma amenazante por los rebeldes que toman el poder en Kiev, que legitime para el ejercicio de la autodeterminación.

Sin embargo, adoptando la teoría liberal de la secesión, que los países europeos emplearon para el reconocimiento de Kosovo o para el de Montenegro, la declaración unilateral de independencia estaría respaldada por la voluntad muy mayoritaria del pueblo que votó en referéndum. Esta teoría es, en mi opinión, una puerta abierta a la balcanización de cualquier país, europeo o no. Esa discutible concepción para valorar las consecuencias de una secesión, precisamente porque fue invocada por los países occidentales en beneficio de Kosovo, fue también utilizada por Moscú frente a los gobiernos que antaño habían defendido su uso y ahora la rechazaban.

Junto a esta alternativa de calificación de la Declaración unilateral de independencia de Crimea, desde la posición rusa se ha postulado el cuestionamiento de la legitimidad de la decisión misma del Soviet Supremo de la URSS que, en 1954, transfirió Crimea a la República Socialista Soviética de Ucrania. Ésta no está exenta de dudas, primero por el carácter autoritario del régimen autor del traspaso, que se refleja en la falta de documentos que dejen constancia de que dicha decisión fue efectivamente de dicho órgano y no directamente del Secretario General del Partido Comunista de la época, incluso en una situación que sería atenuante de responsabilidad penal. Como sabemos, Crimea era una parte de la URSS que Khrushchev decidió regalar a la República Federativa Soviética de Ucrania. En se-

63 Consejo Europeo de 20 y 21 de marzo de 2014, Conclusiones, *EUCO 7/1/14. Rev.1*, par.29. En el mismo sentido, la declaración de la Alta Representante en nombre de la UE sobre Crimea, de 18 de marzo de 2016, comunicado de prensa 140/16.

gundo lugar, porque dicha transferencia era tan sólo un cambio de delimitación administrativa, dentro de la URSS⁶⁴. Si se acepta esta calificación jurídica, no siendo válida la transferencia de Crimea a Ucrania dentro de la Unión Soviética, su reintegración a Rusia no sería sino una reparación de un pasado acto nulo.

Cuando Ucrania declaró su independencia el 24 de agosto de 1991, la Duma rusa, de acuerdo con el razonamiento expuesto, declaró nula la citada transferencia⁶⁵. Para entonces, ya el Parlamento de Crimea había declarado su independencia; por primera vez, porque hubo una segunda en 1995.

En un contexto de debilidad de Rusia, con el Memorándum de Budapest de 1994⁶⁶, aceptó respetar las fronteras tal y como se encontraban en ese momento, lo que a mi juicio desmontaría la vigencia del argumento anterior por el reconocimiento expreso al respecto a la delimitación territorial. Cuando Kravtchuk se convierte en Presidente de Ucrania, se firma el tratado de paz y amistad de 1997 y se divide la flota del Mar Negro, correspondiéndole un 18% de la misma a Kiev. Por este instrumento jurídico, Moscú reconocía de nuevo las fronteras ucranianas y su integridad territorial; además Ucrania conservaba la soberanía sobre Crimea y el municipio de Sebastopol, pero con la obligación de alquilar la base naval por veinte años. La división territorial se realiza de acuerdo con la Declaración de Alma Ata de 1991 sobre la base de la renuncia a la violencia para el cambio de fronteras, en tanto que exigencia de la UE. Cuando en 1993 se aprueba la Carta constitutiva de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), las fronteras no fueron tampoco las fronteras administrativas de la Unión Soviética. Además, dichas fronteras se habían modificado arbitrariamente casi cien veces. Arbitrariedad que sería contraria al derecho inalienable a la libre determinación de los pueblos.

Los argumentos del Kremlin para aceptar la incorporación de Crimea a Rusia y el uso de la fuerza, aunque fuera a través de efectivos no identificados como militares rusos, es que los compromisos suscritos habían sido previamente violados en diversas ocasiones por parte de los países occidentales; por ejemplo, mediante la ampliación de

64 Desde 1783, Rusia conquista el Khanato de Crimea, ocupado por la horda de oro mongola en 1240, la posterior conquista de Tamerlán en 1395 y la proclamación de un kanato tártaro independiente en 1441. Ruíz González, F. J., "Crimea" en Ruíz Ramas (coord.), *Ucrania. De la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*, Comunicación Social ediciones y publicaciones, Salamanca, 2016, pp.319-328.

65 Resolución de la Duma rusa de 21 de mayo de 1992. Ver, V. Pikhovshek, "Will the Crimea Crisis Explode?", in M. Drohobysky (ed.), *Crimea. Dynamics, Challenges and Prospects*, American Association for the Advancement of Science, Lanham, Rowman & Littlefield, Inc, 1995, p.54.

66 AGNU, Letter dated 7 December 1994 from the Permanent Representatives of the Russian Federation, Ukraine, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General, A/49/765, S/1994/1399, 19 December 1994.

la OTAN a países anteriormente miembros del Pacto de Varsovia y llegando a las fronteras con la Federación Rusa, o favoreciendo las revoluciones de color (en Georgia y Ucrania). Un hecho relevante al respecto fue la llegada de Marines norteamericanos a Crimea en 2006 para tomar parte en los ejercicios *Sea Breeze* entre Ucrania y la OTAN y que generaron agrias protestas y la declaración del Parlamento de la península de Crimea como “territorio libre OTAN”, hasta conseguir la retirada de los Marines.

En consecuencia, para Rusia no habría ilícito alguno en aceptar la incorporación de Crimea desde el momento que había un ilícito previo por la otra parte; una aplicación al caso concreto de las cláusulas *exceptio non adimpleti contractus* (artículo 60 del Convenio de Viena sobre Derecho de los tratados) y de la *rebus sic stantibus* (artículo 61 de dicho Convenio).

Con estas consideraciones desde el punto de vista de Moscú, no se podría hablar propiamente de una anexión porque, dicen, no hubo uso de la fuerza sobre Crimea para hacer de su territorio parte de la Federación Rusa. Fue Crimea quien lo pidió a Rusia y ésta, vista su Constitución y de acuerdo con ella, lo aceptó. Así pues, la fuente de la ilegalidad de la integración en Rusia estaría en el referéndum desarrollado en contradicción con el Derecho ucraniano. Las autoridades de Crimea invocan el precedente de Kosovo cuya DUI era contraria al Derecho serbio y, sin embargo, fue aceptada y aplaudida por un buen número de Estados occidentales. Entonces, si la ilegalidad reside en un referéndum organizado por Crimea y su declaración unilateral de independencia respecto del resto de Ucrania, ¿por qué imponer sanciones contra Rusia?

Desde el punto de vista “occidental”, denominación que en este caso encierra a los países de la UE, Estados Unidos y Canadá, la DUI sería resultado de la presencia coactiva de fuerzas rusas sobre el terreno y violaría los previos compromisos jurídicos aceptados por Rusia.

Tras un análisis de la anexión de Crimea por la Federación Rusa, el segundo aspecto a analizar sería la eventual contradicción de estos actos con la integridad territorial y la soberanía ucraniana. Mi opinión es que dichos principios esenciales fueron violados. Sin embargo, las dudas surgen en torno a la pertenencia de Crimea a Ucrania, como se ha señalado, y a la existencia de una violación previa del Memorándum de Budapest por parte occidental.

Como ocurre con la reacción respecto a la independencia declarada de Abjasia y Osetia del sur, la UE sigue respecto a Crimea la política de no reconocimiento como sanción, acompañada, en este caso, de sanciones contra particulares o compañías que estén relacionadas con la anexión ilegal⁶⁷. Junto a las sanciones

67 Consejo de la Unión Europea, 20 de junio de 2019, aprobación de extensión de las sanciones por la anexión ilegal de Crimea y Sebastopol, hasta junio de 2020, <https://www.>

de prohibición de importaciones a la UE procedentes de Crimea y Sebastopol, de exportaciones de ciertos bienes y tecnologías desde la UE, o de inversiones europeas o servicios turísticos en estos emplazamientos, desde 2014 la UE ha ido estableciendo progresivamente también sanciones y medidas restrictivas individuales sobre Rusia como respuesta a lo que considera una deliberada desestabilización de Ucrania.

Los mismos reparos jurídicos que ha suscitado la invocación de la legalidad de la declaración unilateral de independencia de Kosovo frente a Serbia, suscita este caso. Ahora bien, si Europa se muestra abierta e incluso favorecedora en el primero de los casos, por coherencia no puede calificar de ilegal el segundo. Además, desde otro punto de vista, Kosovo es inviable como Estado y Crimea, al integrarse a otro Estado ya existente con el que ha estado históricamente unida, no tiene este inconveniente. Al igual que con las repúblicas caucásicas, la UE se manifiesta comprometida con la integridad territorial y la soberanía de Ucrania ante lo que considera una violación del Derecho internacional.

Esquemáticamente, si en Kosovo se ignoró la integridad territorial y la soberanía de Serbia, la violación de su Constitución, y se aceptó —incluso se favoreció— una declaración unilateral de independencia sin reunir esta región ninguno de los criterios para ejercer su derecho a la autodeterminación, en Abjasia y Osetia del sur, la reacción es el no reconocimiento como sanción, acompañada de un compromiso que evite el aislamiento de estas regiones. Finalmente, respecto a Crimea, la política de no reconocimiento no va acompañada del compromiso o política de cooperación no formalizada respecto a la península, y además se imponen sanciones a la misma y a Rusia, con un firme compromiso con la soberanía e integridad territorial de Ucrania.

4. CONCLUSIONES

La competencia para el reconocimiento de nuevos Estados sigue siendo competencia de los Estados miembros de la Unión. Sin embargo, y de forma funcional, este estudio ha partido de la premisa de que la UE puede reconocer, si bien no de forma autónoma. Y es que en esta política, más que en ninguna otra, puede apreciarse una fuerte interrelación entre Estados miembros y UE pues si bien ésta puede legitimar con sus políticas a nuevas entidades pretendidamente estatales, empujando a la “europeización” de las políticas de reconocimiento nacionales, también es cierto que la negativa de uno solo de los Estados miembros a recono-

cer a una entidad como Estado soberano impide el reconocimiento por parte de la Unión.

Aunque el reconocimiento de Estados sea un acto unilateral no guiado por razones jurídicas, sino de conveniencia, se ha justificado la necesidad de la UE de actuar en este terreno con arreglo a una serie de principios básicos. Dichos principios no han sido siempre seguidos y, por el contrario, nos encontramos con negativas de reconocimiento de entes que claramente reúnen todos los requisitos de la estatalidad pero que, por razones políticas, no son objeto de reconocimiento ni por la UE ni por sus Estados miembros.

Nada podría objetarse al respecto al hablar de un acto discrecional. Sin embargo, creo que, amparada en los principios que deben regir su acción exterior, la Unión Europea podría jugar un mayor papel internacional reconociendo a Estados como el palestino o la RASD y forzando la resolución jurídica y fáctica de casos sangrantes que, por intereses políticos, siguen degradándose cada día. Serían estos dos casos un ejemplo de no reconocimiento de la UE y sus Estados, como premio a un tercer Estado que viola el Derecho internacional en su relación con los citados entes.

Por el otro lado, se han visto los casos de Abjasia, Osetia del sur y Crimea, en los que el no reconocimiento por parte de la Unión es una sanción a su origen en la violación de la norma de Derecho internacional que prohíbe la intervención en asuntos internos y el uso de la fuerza contra la integridad territorial y la independencia de un Estado.

De los casos de no reconocimiento estudiados, se puede concluir que la política más frecuentemente seguida en los que podemos considerar Estados *de facto* (Crimea, Abjasia y Osetia del sur, pero de forma distinta Palestina y el Sáhara Occidental) es la del aislamiento más o menos encubierto, con alguna modalidad de compromiso humanitario o sin él, de manera similar a como suelen hacer los Estados en el sistema internacional. La opción preferida por la UE es el compromiso sin reconocimiento; política de la que quedaría excluida Crimea pues no se trata de Estado *de facto* sino de territorio ya integrado en otros Estado. No obstante, en la práctica, la posición europea oscila entre compromiso sin reconocimiento y aislamiento pasivo. En su puesta en práctica, las dos situaciones extremas, aislamiento pasivo y reconocimiento, pueden ser peligrosas en términos de estabilidad regional⁶⁸.

Han pasado cuarenta y cinco años desde la ocupación del Sáhara Occidental por Marruecos, y cincuenta y tres desde las primeras ocupaciones ilegales por vía

68 Dębski, S., Wiśniewski, B., Lorenz, W. et al. (2017), "EU Policy Options towards Post-Soviet De Facto States", *The Polish Institute of International Affairs*, Policy Paper, No. 6 (159), p.8.

de asentamientos de Israel en territorio Palestino, en ambos casos con uso de la fuerza armada. Palestina y la RASD languidecen perdiendo las posibilidades de hacer efectivo su derecho a la autodeterminación reconocido por las Naciones Unidas y su reconocimiento como Estados. Esta impotencia con la legalidad de su parte, sólo puede deteriorar el clima político y social y, por esta vía, la seguridad de la Unión Europea y su deseo de un territorio vecino estable y próspero.

Han pasado doce años desde la declaración de independencia de Kosovo, casi otros tantos desde la independencia de Abjasia y Osetia del sur, y seis de la de Crimea y su posterior integración en la Federación Rusa. El resultado es que Kosovo, con el decidido reconocimiento de la UE y sus Estados, junto a las políticas de creación de Estado, sigue sin ser viable internacionalmente e incluso ha visto alguna retirada de previos reconocimientos; las repúblicas caucásicas y Crimea, pese a la política de no reconocimiento y el compromiso, en un caso, o las sanciones a Rusia, en otro, siguen siendo territorios en el limbo jurídico y no se han reincorporado, ni parece que vayan a hacerlo, a los Estados de origen.

La mera constatación fáctica en todos los casos, apoya la hipótesis previamente mantenida de la necesidad de que la Unión Europea opere en materia de reconocimiento de Estados de acuerdo con los tres requisitos señalados, —unanimidad, efectividad y origen conforme al Derecho internacional— como única forma de evitar situaciones enquistadas que amenazan la estabilidad y el entorno seguro de la Unión, y como vía para tener un impacto real en la materia sobre sus Estados miembros y sobre los terceros afectados por su eventual reconocimiento o negativa del mismo. No se podrán eludir los intereses de los Estados miembros, pero habrán de ser los de todos sus Estados miembros y sobre la base de entidades estatales efectivas y de origen legal.

La larga sombra de Kosovo, error estratégico y jurídico, sigue pesando sobre la UE y se manifiesta en las consecuentes incoherencias en su política de reconocimiento de Estados, a la que solamente un nuevo impulso desde bases firmes puede ayudar a enderezar sus endeble o nulos logros.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Borgen, C. J. (2011), "Is Kosovo a Precedent? Secession, Self-Determination and Conflict Resolution", Wilson Center, Global Europe Programm, 7 July 2011, available at <https://www.wilsoncenter.org/publication/350-kosovo-precedent-secession-self-determination-and-conflict-resolution>
- Buyse and Lawson, (2007) 'State Recognition: Admission (im)possible', *Leiden Journal of International Law*, 20:4, pp.785-795.
- Caspersen, N. (2012), *Unrecognized States: The Struggle for Sovereignty in the Modern International System*, Cambridge, Polity Press.

- Closa, C. (2020), "A Critique of the theory of democratic secession", in Closa, C., Margiotta, C., Martinico, G. (eds.), *Between Democracy and Law. The amorality of secession*, London & New York, Routledge.
- Crawford, J. (2006), *The Creation of States in International Law*, 2nd edition, Oxford University Press.
- (2013), "Chance, order, change: The Course of International Law", *RCADI* vol.365.
- Charpentier, J. (1956), *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris, A. Pedone.
- Dębski, S., Wiśniewski, B., Lorenz, W. et al. (2017), "EU Policy Options towards Post-Soviet De Facto States", *The Polish Institute of International Affairs*, Policy Paper, No. 6 (159).
- Drohobycky, M. (ed.) (1995), *Crimea. Dynamics, Challenges and Prospects*, American Association for the Advancement of Science, Lanham, Rowman & Littlefield, Inc.
- Fernández Sola, N. (2019), "Collective Recognition? The Case of the European Union", en W.Czapliński & A. Kleczkowska (eds.), *Unrecognised Subjects in International Law*, Scholar Publishing House Ltd, Varsovia, pp.195-226.
- Ferrer Lloret, J. (2002), *La aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos: Sáhara Occidental y Timor Oriental*, Serv. Publ. Universidad Alicante.
- Gosalbo Bono, R. (2015), "Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea", *RDCE*, n.50, pp.231-320.
- Grant, T.D. (1999), *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*, Westport, Praeger Publishers.
- Harzl, B. (2018), *The Law and Politics of Engaging de facto States: Injecting New Ideas for an Enhanced EU Role*, Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University, Washington.
- Hubaut, L., (2017), « L'UE face à l'indépendance du Soudan du Sud », Dossier, Tchad, Soudan, RCA, n° 49, 31 janvier 2017, Bruxelles2Pro, <https://club.bruxelles2.eu/2017/01/lue-face-a-lindependance-du-soudan-du-sud/>.
- Jasutis, G. (2018), "The War Report 2018. Georgia-Abkhazia: The Predominance of Irreconcilable Positions", The Geneva Academy of international humanitarian law and human rights, Ginebra, available at <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Georgia-Abkhazia%20The%20Predominance%20of%20Irreconcilable%20Positions.pdf>
- Klabbers, J., Koskeniemi, M., Ribbelink, O., Zimmermann, A., *State practice regarding State succession and issues of recognition: the Pilot Project of the Council of Europe / Pratique des États concernant la succession d'États et les questions de reconnaissance: le projet pilot du Conseil de l'Europe*, Kluwer Law International
- Lauterpacht, H. (1947), "Recognition in International Law", *Cambridge Studies in International and Comparative Law*, vol.3.
- McGuinness, M. (2018), "Non-Recognition and State Immunities: Toward a Functional Theory", in *Unrecognized Subjects in International Law*, Scholar Publishing, Warsaw; y St. John's Legal Studies Research Paper No. 18-0019. Available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3188916

- Meydan, V. (2018), "A Paradox of International (Non)recognition: the Relationship between De Facto States and Patron States", *International Journal of Economics, Politics, Humanities and Social Sciences*, vol.1, issue 1.
- Navarro Batista, N. (1995), "La práctica comunitaria sobre el reconocimiento de Estados: nuevas tendencias", *Rev. Instituciones Europeas*, n.22.
- Pukhov, R. (ed.) (2010), *The Tanks of August*, Center for Analysis of Strategies and Technologies, Moscú.
- Shaw, M. N. (2018), *International Law*, 8th ed., Cambridge University Press.
- Soroeta Licerias, J. (2009), "La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sahara Occidental, una muestra palpable (mas) de la primacía de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y de los derechos humanos", *RDCE*, n.34.
- Turk, D. (1993), "Recognition of States: A Comment". 4 *EJIL*.
- Waal, T. De (2017), "Enhancing the EU's engagement with separatist territories", Carnegie Europe, January 17, available at <https://carnegieeurope.eu/2017/01/17/enhancing-eu-s-engagement-with-separatist-territories-pub-67694>