

---

# El reconocimiento de los Estados en la actualidad

*Pedro González Olvera\**

## Introducción

Las enormes mutaciones que la sociedad internacional ha sufrido en los tres últimos años plantean de nuevo viejos problemas. La desaparición de la estructura bipolar a la que el mundo estuvo sujeto durante cuarenta años ha puesto otra vez en el tapete de las discusiones temas que, si no habían desaparecido totalmente, al menos sí podían considerarse marginales.

La caída del sistema socialista, real o como quiera denominársele, tuvo entre sus causas, y luego entre sus efectos, una explosión de nacionalismo que hoy está provocando una verdadera revolución geopolítica, al mismo tiempo que supone una revaloración de las normas internacionales en relación con los Estados-nación que pugnan primero por instituirse como tales y después para ser reconocidos por el resto de la comunidad internacional.

Tanto en el caso de la ex-Unión Soviética como en el de Yugoslavia, acaso los dos ejemplos flagrantes de extinción casi natural en el primero de ellas o de secesión en el segundo, estamos frente a procesos en que comunidades humanas, unidas internamente por factores históricos, geográficos y culturales, reivindican su derecho a construir un Estado que los represente ante sí mismas, pero también ante la sociedad internacional de la que desean formar parte sustancial.

Todas estas comunidades sociales han recurrido a la doctrina de la autodeterminación como justificación de sus intentos de vivir separadamente de aquéllas con quienes antes lo hicieron.<sup>1</sup> Por ello luchan políticamente, e incluso están dispuestas a hacerlo militarmente, si acaso encuentran una gran resistencia a su voluntad.

Decíamos antes que éstas son, por ahora, los casos más notables del surgimiento de nuevos Estados, si nos atenemos a la atención que les ha prestado la opinión pública del planeta entero. Pero de acuerdo con la hipótesis de

---

\* Miembro del Servicio Exterior Mexicano. Director de Formación Diplomática del IMRED.

<sup>1</sup> Buchheit, Lee C. *Secession. The Legitimacy of Self Determination*. New Haven and London, Yale University Press [s.a.]. p. 216.

---

Buchheit, se trata de un fenómeno que se mantendrá en vigencia en el futuro a corto y mediano plazo.<sup>2</sup> Quizá no le falte razón a este autor. Una mirada apenas superficial nos indica que en todo el mundo, en mayor o menor medida, está presente el problema nacional y, detrás, el de la secesión, el del surgimiento de Estados y, finalmente, para objetivos de este ensayo, el del reconocimiento.

Es bien sabido que la cuestión del reconocimiento, no tanto de la existencia de nuevos Estados, tiene al menos dos facetas: la ya citada de la autodeterminación y la referente al supuesto o real derecho del Estado reconocente para otorgar una especie de patente para que el reconocido pueda ser considerado un verdadero sujeto del derecho internacional.

Esta segunda faceta ha tenido fuertes connotaciones políticas y en infinidad de ocasiones se ha utilizado como arma de presión para obtener concesiones, para mantener un determinado *statu quo* o para mantener un proceso de acuerdo con intereses particulares.

En este ensayo deseamos tan sólo hacer unas cuantas observaciones sobre la cuestión del reconocimiento de Estados y su vigencia como arma política en un contexto internacional de extrema movilidad y volatibilidad como el que vivimos en este fin de siglo.

## I. La definición del reconocimiento de Estados

Conviene señalar, antes que nada, que el reconocimiento de Estados está íntimamente ligado a otra cuestión del derecho internacional, aunque no significa necesariamente la misma cosa.

Puede suceder que, en un Estado ya reconocido como sujeto del derecho internacional, surja un gobierno *de facto*, no creado por medio de las normas de organización constitucional propias de ese Estado,<sup>3</sup> y que busque por ello la legitimidad que se obtiene de hecho de otros Estados o gobiernos que le brinden su reconocimiento.

Trátese de Estados o de gobiernos, el reconocimiento se presta a un fenómeno de condicionalidad que, usado arbitrariamente, tiene siempre connotaciones de presión política. Dicho de otra manera, dejar que la existencia formal de un Estado esté determinada por la voluntad de los demás Estados, puede derivar en un mal uso de la normatividad internacional.

¿Qué es entonces el reconocimiento? César Sepúlveda, en su texto ya clásico, al respecto sostiene en términos llanos que “el reconocimiento en su

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Sepúlveda César. *La teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos*. México, UNAM, 1954. p. 3.

acepción más aceptable significa admisión dentro de la familia del Estado". Y agrega enseguida:

Significa que el Estado que reconoce, espera y confía que el Estado o régimen reconocido desempeñe su justo y adecuado valor en la familia de naciones, y significa al mismo tiempo que el Estado o gobierno reconocido se considera apto y capaz para desempeñar tal papel.<sup>4</sup>

Es evidente que este autor parte del supuesto de que todos los Estados se comportan responsablemente frente al problema del reconocimiento y que no admite desviaciones en la doctrina. Sin embargo, él mismo reconoce que no siempre se ha utilizado adecuadamente la política del reconocimiento.<sup>5</sup>

Es interesante señalar también la diferencia que establece entre reconocimiento de Estado y reconocimiento de gobierno: el primero será

el acto por el cual las demás naciones miembros de la comunidad internacional se hacen sabedoras, para ciertos efectos, que ha surgido a la vida internacional un nuevo ente; en cambio, el reconocimiento de gobiernos es un acto por el cual se da la conformidad para continuar las relaciones habituales de intercambio con el nuevo régimen.<sup>6</sup>

Respecto de los Estados, César Sepúlveda señala que existen dos grandes corrientes principales sobre el reconocimiento:

- a) la teoría constitutiva, para la cual sólo y exclusivamente por el reconocimiento un Estado se convierte en una persona internacional y es sujeto del derecho internacional, y
- b) la teoría declarativa que afirma que el reconocimiento no trae a la existencia jurídica a un Estado que no existía antes, sino que, donde quiera que un Estado existe con sus atributos, se convierte de inmediato en sujeto del derecho internacional, indiferente de la voluntad de los otros Estados. En esta doctrina el reconocimiento no hace sino declarar que un Estado ha nacido.<sup>7</sup>

Otro autor define al reconocimiento de un Estado como el

acto unilateral por el cual uno o más Estados declaran, o admiten tácitamente, que ellos consideran un Estado —con los derechos y deberes derivados de esa condición— a una unidad política que existe de hecho y que se considera a sí misma como Estado.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibidem.* p. 3.

<sup>5</sup> *Ibidem.* p. 1.

<sup>6</sup> *Ibidem.* p. 3.

<sup>7</sup> *Ibidem.* p. 3 y 4.

<sup>8</sup> Nkambo Mujerwa. Peter James. "Sujeto del Derecho Internacional". Sorensen, Max, Comp. *Manual de Derecho Internacional Público*. México, Fondo de Cultura Económica, 1973. p. 277.

Este autor advierte, por un lado, que no debe confundirse al reconocimiento como establecimiento de relaciones diplomáticas plenas y, por el otro, que la inexistencia de un ente supranacional centralizado con autoridad para determinar, con efectos obligatorios para toda la comunidad internacional, si en un caso específico se cumplen o no los requisitos de la condición legal de Estados, confiere a cada uno de éstos la posibilidad de hacer dicha apreciación.<sup>9</sup>

De esto se deriva la posibilidad de hacer del reconocimiento un acto político pleno de acuerdo con los intereses particulares del Estado reconocedor.

Por otra parte, Ricardo Méndez Silva y Alonso Gómez Robledo sostienen que “el reconocimiento puede ser expreso cuando exista una declaración, o tácito, cuando a través de las relaciones y contactos se deduzca que existe el propósito de emitir el reconocimiento”.<sup>10</sup>

Estos autores mexicanos admiten plenamente que el reconocimiento es discrecional y fundamentalmente político. Se emite a menudo en razón de los intereses del Estado, más que por análisis legales preciosistas. Añaden que siendo político el reconocimiento se ha utilizado como un medio de presión contra los gobiernos que buscan legitimarse ante la opinión pública mundial y luchan por afianzarse en lo interno.

## II. La doctrina del reconocimiento en América Latina

Esta costumbre de asociar la imposición de condiciones con el reconocimiento tiene ya una larga tradición.<sup>11</sup>

En América Latina podemos encontrar al menos dos grandes vertientes interpretativas del reconocimiento:

a) Por una parte, la vertiente que considera válido utilizar el reconocimiento para corregir una situación dada, que de otra manera no se obtendría, se expresa básicamente en la Doctrina Tobar, enunciada en 1907 por el doctor Carlos Tobar, ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador. En ella se declaraba que las repúblicas americanas no reconocerían a ningún gobierno que hubiese surgido como producto de revoluciones contrarias a la Constitución vigente de cada Estado. Posteriormente se dio una variante, llamada Doctrina Betancourt, que tomaba el nombre del presidente de Venezuela que la enunció y limitaba al no reconocimiento a los gobiernos resultantes de golpes de estado militares.

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> Méndez Silva, Ricardo y Gómez Robledo, Alonso. *Derecho Internacional Público*. México, UNAM, 1981. p. 33-34. (Serie: Introducción al Derecho Mexicano.)

<sup>11</sup> *Ibidem.*

En estas doctrinas se manifiesta la necesidad de intervenir de manera indirecta en pro de un bienestar estatal para con los Estados afectados por una revolución o un más bien vulgar golpe de estado, lo que de hecho significaba una flagrante intervención en los asuntos internos del Estado en cuestión al calificar el Estado reconocente la cualidad estatal o gubernamental del que estaría en vías de ser reconocido.

b) La otra vertiente, claramente opuesta a la anterior y por tanto al intervencionismo, está formada por la doctrina Estrada y lo postulado al respecto por la Carta de Bogotá, de la Organización de Estados Americanos.

Es claro que el haber sufrido en carne propia los efectos negativos de la manipulación del acto de reconocimiento, provocó en México toda una tradición en contra de usarlo como arma política. Dicha tradición se expresa desde los momentos iniciales de la Independencia y luego se condensa en la Doctrina Estrada.<sup>12</sup>

No obstante que es multitudinaria, no sobra exponer de nuevo las partes centrales de la doctrina pronunciada en 1930 por Genaro Estrada, en ese entonces Secretario de Relaciones Exteriores de nuestro país:

...México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos internos puedan ser calificados, en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorablemente o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros.

En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar cuando lo crea procedente a sus agentes diplomáticos, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni a posteriori, al derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o subsistir a un gobierno o autoridades...<sup>13</sup>

Por su parte, la Carta de la Organización de Estados Americanos afirma que:

La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aun antes de ser reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, de proveer a su conservación y propiedad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus Tribunales. El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al derecho internacional.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> "México y la práctica del reconocimiento". *Política Exterior de México. 175 años de historia*. México, SRE, [s.a.], p. 108-119. (Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Cuarta Época.) \*

<sup>13</sup> "México y la práctica del reconocimiento: la Doctrina Estrada". *Política Exterior de México. 175 años de su Historia*. México, SRE, [s.a.], p. 266-267. (Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Cuarta Época.)

<sup>14</sup> Citado en Nkambo Mujerwa. *Op. Cit.* p. 278 y Méndez Silva, Ricardo y Gómez Robledo, Alonso. *Op. Cit.* p. 33.

Es evidente que mientras la Doctrina Estrada se refiere al reconocimiento de gobiernos, la Carta de la OEA se vincula directamente con el reconocimiento de Estados. Coinciden, sin embargo, en la crítica abierta y explícita de la utilización del acto como instrumento de coerción. Su más alto valor —en ambas— “reside en rechazar el reconocimiento condicionado o el reconocimiento que se emita como un acto de intervención en los asuntos domésticos de los Estados”.<sup>15</sup>

### III. El reconocimiento en el contexto internacional actual

El fin del segundo milenio se caracteriza, en el ámbito de la política internacional como antes citábamos,\* por el renacimiento del nacionalismo, fenómeno que hasta la segunda guerra mundial había tenido una gran influencia, al grado de que puede sostenerse como hipótesis factible que fue una de las causas principales de las dos conflagraciones que han involucrado a prácticamente todo el mundo.

De hecho, vivimos en estos días una coincidencia impactante con la primera guerra mundial. Fue en los Balcanes donde ésta se inició, y la década de los 90 tiene como uno de los escenarios de más riesgo precisamente esa zona geográfica, con la guerra civil que está desmembrando a Yugoslavia.

Pero más allá de esta peligrosa situación para la estabilidad mundial, el nacionalismo se presenta como uno de los signos característicos de nuestro tiempo. Una vez disuelto el enfrentamiento bipolar y el enfrentamiento Este-Oeste con su carga de guerra fría, la contradicción principal de las relaciones internacionales sería la de la integración-desintegración. Es decir, la que se da entre el avance en la formación de grandes bloques regionales —Europa, Cuenca del Pacífico, América del Norte— y el surgimiento de múltiples Estados, expresión de los nacionalismos que resurgen en esta época. Casos paradigmáticos de la última tendencia son la ex-Unión Soviética y Yugoslavia.

A grandes rasgos, la disolución de la Unión Soviética se produce a raíz de la implantación por el presidente Gorbachov de la política de *Perestroika* y *Glasnost*. Al volverse más laxos los vínculos que ataban a las repúblicas, las diferentes nacionalidades pudieron expresar de manera mucho más abierta sus reivindicaciones de mayor autonomía y de franca independencia como en el caso de los países bálticos —Letonia, Lituania y Estonia. Como todos sabemos, el proceso se aceleró hasta terminar en la desintegración de la Unión Soviética con la independencia de todas las repúblicas que la formaban y en el intento —todavía no del todo logrado— de formar una nueva unidad.

<sup>15</sup> Méndez Silva y Gómez Robledo. *Op. Cit.* p. 34.

\* Ver Introducción.

En el caso de Yugoslavia, Estado formado por varias naciones, es decir un Estado plurinacional, su unión fue siempre mucho más endeble. Rencores históricos entre las nacionalidades que formaban el Estado yugoeslavo, provocaron que nunca pudiera llegarse a un estadio superior, de auténtica unidad entre sus partes. Un factor humano que permitió su existencia durante casi cuatro décadas, sin grandes problemas, fue el mariscal Tito, quien fungió como el elemento aglutinador más relevante. Una vez desaparecido, las tendencias centrífugas se aceleraron en Yugoslavia hasta derivar en la situación de guerra civil que vive desde el año pasado.

Tanto la situación de lo que fue la Unión Soviética como la de Yugoslavia, plantean al resto de la comunidad internacional el reconocimiento de Estados y no tanto de gobiernos. Se trata de nuevos Estados que surgen o buscan surgir a partir de la disolución de un antiguo Estado —Rusia, Ucrania, etcétera—, o de la secesión declarando la independencia unilateral —los países bálticos puesto que todavía existía la Unión Soviética, o bien el Estado croata que quiere formarse, desprendiéndose de Yugoslavia.

Aparentemente, en el caso de la disolución de un antiguo Estado no habría ningún tipo de problema para efectuar el reconocimiento, pues se trataría de otorgarlo al Estado sucesor. Pero la situación se complica cuando son varios los Estados sucesores, como en el caso de la ex-Unión Soviética. Es aquí en donde entra el factor político y la posibilidad de manejar el reconocimiento de acuerdo con los intereses del Estado reconocedor.

¿Por qué reconocer a Rusia, y no a Ucrania, como sucesora de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas? Problema marginal del reconocimiento, pero en el que se emite un voto indirecto de calidad sobre el verdadero sucesor del Estado disuelto.

La posición de México en este sentido ha sido ejemplar en lo que puede considerarse como una extensión de la Doctrina Estrada, pues lejos de apresurarse a otorgar reconocimientos ha preferido esperar a que la situación se estabilice un tanto para tomar decisiones. Aunque no podrá esperar demasiado, por otra parte, en la medida en que con toda seguridad se darán presiones de diferente origen para que se acelere el reconocimiento a los Estados nacientes.

Por otro lado, si culminara con éxito la formación de la Comunidad de Estados Independientes, se abrirían nuevas interrogantes sobre el reconocimiento a este nuevo sujeto de las relaciones internacionales y su posible oposición al ya otorgado a sus Estados participantes.

Todo ello abre márgenes para manejar la discrecionalidad del reconocimiento e introducir connotaciones de tipo político a un asunto que debería ser del exclusivo ámbito de la normatividad internacional.

---

Por supuesto, el problema de la secesión es más complicado, toda vez que se mueve entre el reconocimiento al derecho auténtico a la autodeterminación y la búsqueda por desestabilizar o crearle problemas a un Estado ya constituido.

En cierto sentido, el reconocimiento de la independencia de los países bálticos acelera la búsqueda de independencia de las demás repúblicas de la ex-Unión Soviética. Quiérase o no, el reconocimiento tuvo efectos de carácter político, aunque ésta no hubiera sido la intención.

En la situación yugoeslava, cuando Alemania plantea su decisión de reconocer a Croacia y Eslovenia, de hecho fortalece las aspiraciones de estos Estados y desestabiliza la existencia de Yugoslavia, poniendo en duda incluso su vigencia. Más aún, al actuar de esta manera, da esperanzas a otras nacionalidades de Europa para llegar a constituir su propio Estado. Nos enfrentaríamos a un escenario de multiplicación de pequeños Estados, en algún modo semejante a la multiplicidad de feudos durante la Edad Media.

Pero, del otro lado, no reconocer a los Estados secesionistas puede conducir, de nuevo interesadamente, a una seria limitación del derecho de autodeterminación, tan necesario y tan claro a los pueblos subordinados.

Nos movemos así, en el caso del reconocimiento, en el fin del siglo, entre la aparición de un número amplio de nuevos Estados y la imposición de trabas al derecho de autodeterminación.

Lo cierto es que no parece haber en el acto del reconocimiento de Estados o de gobiernos un cambio en la forma en que se ha manejado hasta ahora. Seguirá siendo un arma política y un instrumento de presión, utilizado a discreción sobre todo por aquellos Estados que tienen la suficiente fuerza para determinar en buena medida el rumbo de la política mundial.

---