

## ACTUALIDAD REGULADORA EN DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Javier CHINCHÓN ÁLVAREZ

Profesor Ayudante Doctor de Derecho  
Internacional Público. UCM  
*jachal@der.ucm.es*

Celinda SANZ VELASCO

Profesora Asociada de Derecho  
Internacional Público  
*csanzvel@der.ucm.es*

En los tiempos que corren en la escena internacional seis meses bien pareciera una eternidad, con lo que las limitaciones de espacio obligan a renunciar a cualquier anhelo de exhaustividad. Por ello, adelantamos ya desde estas primeras líneas que nuestro trabajo se dividirá en dos partes: una primera en la que citaremos brevemente algunas de las novedades que se han producido en este periodo y otra en la que nos centraremos en comentar en mayor detalle ciertos aspectos relativos a algunos de los acontecimientos que, a la postre, han arrumbado a cualquier otra cuestión internacional; a saber, la crisis económica internacional, la conocida como «Primavera Árabe», y en lo más próximo, los intentos de Palestina de acceder a diversas Organizaciones Internacionales.

Comenzando por la primera parte anunciada, en el ámbito de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional hemos de mencionar que en su 63.º periodo de sesiones vieron la luz tres importantes documentos: la *Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados*, así como sendos proyectos de artículos aprobados en segunda lectura, uno sobre la *Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales* y otro relativo a los *Efectos de los Conflictos Armados en los Tratados*, ambos aprobados en segunda lectura. En el capítulo de reuniones internacionales cabe mencionar la 21.ª Reunión de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la XVII Cumbre de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en la que se decidirá, entre otros asuntos, el futuro del Protocolo de Kioto. De otro lado, en el ámbito de las Organizaciones Internacionales hemos de señalar que éste ha sido un periodo especialmente activo, dado que hemos asistido a la consolidación de nue-

vas Organizaciones regionales, como la *Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)*, que vio plenamente completado el número de sus Estados miembros en septiembre, así como la puesta en marcha de la *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*. Sin olvidar en este capítulo que prácticamente en el momento de redacción de esta breve reseña se hacía público el acuerdo definitivo para la reforma de la *Organización Mundial de la Salud*. Por lo que se refiere a la actividad exterior de nuestro país recordemos que en el mes de septiembre España se adhería, al fin, a la *Convención de Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus Bienes*; casi al tiempo en que suscribía dos notables acuerdos con el *Programa Mundial de Alimentos* (por ejemplo, el de creación de un *Centro de innovación tecnológica para emergencias*, con sede en Madrid), y apenas dos meses después de la aprobación de la denominada «*Estrategia Española de Seguridad*».

Si pasamos a las específicas cuestiones que avanzamos, señalar que en cuanto a la aparente plaga bíblica que nos asola bajo el rótulo de la «crisis económica internacional», más allá de las acciones adoptadas en el seno del *Fondo Monetario Internacional*, lo cierto es que el interés más inmediato habría de dirigirse a lo que es propio al Derecho de la Unión Europea. Así, ciertamente en estos meses hemos vivido el proceso de aprobación, agónico en el caso de Eslovaquia, de un nuevo acuerdo internacional en torno al *Fondo Europeo de Estabilidad Financiera*, creado en mayo de 2010, aunque la mayor parte de lo acaecido ha sido intramuros de esta Organización; lo que no obsta para señalar que desde la perspectiva del Derecho internacional público, bien parece que más pronto que tarde asistiremos a la enmienda o modificación, o ambas cosas a la vez, de los Tratados constitutivos de la Unión. Por su parte, si volvemos la vista al G-20, a pesar, o quizá haciendo gala, del lema de su reciente reunión en Francia («*New World-New Ideas*»), todo parece indicar que aún nos mantenemos en el escenario de las propuestas varias en discusión, las solemnes declaraciones, y las tan vaporosas como buenas intenciones. Con todo, apuntaremos que en esta última reunión sí se ha terminado de consolidar, pareciera, la participación española, aun bajo la singular etiqueta de «invitado permanente».

En relación con otra de las cuestiones que apuntamos *supra*, es conveniente que vayamos unos meses atrás, hasta el 17 de marzo, día en que el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1973 (2011), cuyo punto 4 dio lugar a encendidos debates respecto a qué significaba exactamente aquella autorización para adoptar «todas las medidas necesarias para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ata-

que en la Jamahiriya Árabe Libia». Las consecuencias fácticas de tal Resolución se extienden hasta el momento actual, como también ocurre, y en mayor grado, con la Resolución 1970 (2011), por la que se decidió remitir la situación de Libia a la fiscalía de la Corte Penal Internacional, tal y como prevé el art. 13.b) del *Estatuto de Roma*; siendo precisamente a fines de junio cuando la Sala Primera de Cuestiones Preliminares dictaría tres órdenes de detención contra Muammar Mohammed A. M. Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi y Abdullah Al-Senussi. Sumamente interesante será observar cómo, ahora ya en relación con el nuevo gobierno libio, la Corte va a interpretar lo dispuesto en el art. 17 de su Estatuto; esto es, en definitiva, el principio de complementariedad que informa todo el sistema de la Corte.

En cualquier caso, la batería de medidas entonces adoptadas respecto a Libia conlleva que sólo en un ejercicio de intensa ceguera pudiera soslayarse la comparación con situaciones como la de Siria. Y es así paradigmático que a finales de agosto el propio fiscal de la Corte Penal internacional debiera aclarar públicamente que, a pesar de las «denuncias» recibidas respecto a la situación en Siria, la Corte no tenía competencias para investigarlas —al no ser Siria Estado Parte del *Estatuto de Roma*—; lo que en caso alguno impediría, recordaba igualmente el fiscal, que el Consejo de Seguridad remitiese el caso a la Corte.

Ahora bien, en relación con Siria gran interés ha tenido lo acaecido en el seno de la *Liga Árabe*. Esta Organización regional, de la que son miembros 22 Estados árabes, reaccionó con celeridad frente a la represión del régimen de Assad, exigiendo al gobierno sirio que detuviera inmediatamente la violencia contra la población civil, la retirada de carros blindados y vehículos armados de las calles, la liberación de los presos políticos, y el acceso libre a periodistas y organizaciones de defensa de los derechos humanos. Ante la inacción del régimen de Asad, el día 12 de noviembre la *Liga Árabe* suspendió a Siria de su membresía con el voto en contra de Líbano y Yemen y la abstención de Iraq. Suspensión que no expulsión, dado que el artículo del *Estatuto de la Liga Árabe* requiere la unanimidad para la expulsión de un miembro; unanimidad que previsiblemente no se va a alcanzar. Esta suspensión significa que Siria no podrá participar en las reuniones y actividades del Consejo en tanto no sea revocada. El posterior ultimátum de la *Liga Árabe* al régimen de Asad para que permitiera la entrada de observadores en el país con el objetivo de que pudieran verificar si la represión de la población civil había terminado tuvo como única reacción un nuevo rechazo, lo cual ha llevado a la organización árabe a

imponer toda una batería de sanciones económicas que ha sido calificada por Siria como una «declaración de guerra económica».

Es sumamente significativo, por lo inusual, que una organización internacional expulse o suspenda a un miembro, y es también sobresaliente que hayan sido dos organizaciones regionales quienes hayan activado los artículos al respecto de sus Estatutos. En el caso expuesto, en realidad es la segunda vez que se activa este mecanismo, dado que en 1979, y como consecuencia de la firma de acuerdos con Israel, Egipto fue suspendido de la organización, lo que obligó a trasladar la sede, establecida por virtud de su Estatuto en El Cairo, a Túnez hasta 1989, año en que fue reincorporado a la organización. En el seno de la *Organización de Estados Americanos* también se han llevado a cabo procedimientos similares; sin ir más lejos con la suspensión de Honduras como consecuencia del golpe de Estado que derrocó al presidente constitucional José Manuel Zelaya el 28 de junio de 2009. El 5 de julio, y por virtud del art. 9 de la *Carta de la Organización de Estados Americanos*, que expresamente contempla como causa de suspensión de un miembro el derrocamiento de un gobierno democrático por la fuerza, Honduras dejó de participar en los trabajos y órganos de la organización. La reincorporación de este país sólo ha sido posible tras la firma de un acuerdo que permitió la vuelta de Zelaya a su país, y que se ha producido también este año, en concreto el 1 de junio de 2011.

Siguiendo este capítulo relativo a cuestiones de membresía en organizaciones internacionales, se hace imperativo detenernos a comentar la diferente suerte que han corrido sendas solicitudes de admisión de Palestina como miembro de pleno derecho en las *Naciones Unidas* y en la *UNESCO*: cara y cruz de la misma moneda. En efecto, en la apertura de la 66.<sup>a</sup> sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Palestina presentó su solicitud de admisión, acontecimiento no por lo muy anunciado durante los previos meses estivales menos impactante. Superado el primer paso de la solicitud de admisión, el procedimiento en las Naciones Unidas exige la recomendación favorable del Consejo de Seguridad (debidamente plasmada en un informe) como *conditio sine qua non* para su posterior consideración en la Asamblea General y admisión final. Esto es, se requiere la concurrencia de las voluntades de los dos órganos. Sin embargo, el más que previsible veto de los Estados Unidos de América en este órgano (y quizás alguna sorpresa de última hora) hará imposible reunir las mayorías requeridas: voto favorable de nueve de sus miembros, incluido el voto de los permanentes. Sin ello no hay recomendación favorable, de modo que no se podrá pulsar siquiera la voluntad de la Asamblea General

en este punto. Con todo, Palestina no lo tiene todo perdido, el procedimiento establece que en caso de recomendación no favorable del Consejo de Seguridad, la Asamblea puede remitirle de nuevo la solicitud acompañada del acta completa de la discusión para que examine de nuevo la cuestión y se pronuncie a través de una recomendación o un informe. En definitiva, las posturas de los miembros en ambos órganos se harán entonces más visibles que nunca.

La cara de la moneda ha sido la admisión de Palestina como Estado miembro de pleno derecho en la UNESCO. De acuerdo con el art. 2 de la *Constitución de la UNESCO*, los Estados no miembros de Naciones Unidas pueden ser admitidos como miembros de esta organización previa recomendación del Consejo Ejecutivo y por mayoría de dos tercios en la Conferencia General; lo que se obtuvo el 31 de octubre de este año por 14 votos en contra, 52 abstenciones y 107 votos a favor, entre los que se incluye el voto de España. Como se aprecia, procedimiento similar cuando no idéntico, resultado radicalmente diferente. Una de las consecuencias inmediatas de esta decisión ha sido la suspensión por parte de los Estados Unidos, el mayor contribuyente de la organización, del pago de sus cuotas al presupuesto de la UNESCO, lo que supone una reducción del 22 por 100 del mismo. Esta decisión unilateral ha obligado a suspender, cuando no a terminar, un elevado volumen de proyectos y programas de la organización, impidiendo de esta manera poder cumplir totalmente los propósitos para los que fue creada. No obstante, habrá que estar vigilante, puesto que los Estados Unidos pueden ser suspendidos de su derecho a voto en la Conferencia General si su incumplimiento presupuestario es superior a la suma de dos periodos consecutivos (el presente y el anterior), tal y como se dispone en el art. IV C8b de la Constitución de la UNESCO. No creemos que la sangre llegue al río: los Estados Unidos preferirán tener el cartel de moroso a dejar de participar en los órganos de decisión de esta organización.