

La reciente adhesión de Palestina al Estatuto de Roma y a otros instrumentos internacionales: breve puesta en perspectiva

Nicolas Boeglin (*)

En días recientes, Estados Unidos e Israel han externado su profunda molestia por la adhesión de Palestina al Estatuto de Roma de 1998 y a la Corte Penal Internacional que establece este tratado, amenazando incluso a Palestina con sanciones de todo tipo. Se trata de un hecho que merece ser puesto en perspectiva histórica.

En respuesta a la maniobra de Israel y de Estados Unidos para impedir a toda costa la aprobación de una resolución en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el pasado 30 de diciembre del 2014 (**Nota 1**), el Estado palestino ha emprendido una ofensiva diplomática en procura de afianzarse ante la comunidad internacional. Aunado a ello, intenta frenar los ímpetus de las autoridades israelíes al contar en el futuro con mecanismos jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales para hacer valer sus derechos como Estado. Como bien se sabe, estas herramientas jurídicas están a disposición de los Estados mediante tratados internacionales de diversa índole. La calidad de “Estado Parte” a estos últimos se da en el momento de la recepción formal del instrumento de adhesión por parte del depositario (como por ejemplo la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados, a la que es parte Palestina desde el 2 de abril del 2014 – ver [estado de ratificación](#) – o bien la Convención de Naciones Unidas de 1997 sobre el Uso de Cursos de Agua Internacionales para fines distintos a la navegación, a la que Palestina es formalmente parte desde el pasado 2 de enero –ver [estado de ratificación](#) de dicho tratado. En el caso de algunas convenciones, debe transcurrir cierto tiempo antes de que el Estado sea formalmente considerado como Estado parte, en virtud de cláusulas insertas en el mismo tratado.

En procura de la aplicación de la justicia penal internacional

En respuesta a la documentación enviada el 31 de diciembre del 2014, el pasado 6 de enero, la Secretaría General de las Naciones Unidas extendió una nota a las autoridades del Estado palestino: actuando en su calidad de depositario del Estatuto de Roma (instrumento aprobado en 1998 que crea la Corte Penal Internacional), la Secretaría General indicó que Palestina entrará a ser oficialmente parte de este tratado internacional a partir del 1ero de abril del 2015 (ver texto de dicha [nota oficial](#)). El 7 de enero, el Presidente de la Asamblea de Estados Partes al Estatuto de Roma saludó el depósito del instrumento de adhesión por parte de Palestina así como la suscripción de un acuerdo bilateral sobre privilegios e inmunidades con la CPI (más conocido por sus siglas en inglés APIC) (ver texto del [comunicado de prensa](#) de la CPI). El Presidente de la Asamblea de Estados Partes aprovechó la ocasión para hacer un llamado para que otros Estados también ratifiquen el Estatuto de Roma: *“Toute ratification du Statut de Rome constitue un progrès bienvenu vers son universalité. J'appelle tous les membres des Nations Unies à joindre le*

ystème permanent et indépendant de lutte contre l'impunité et de prévention des crimes les plus graves selon le droit international basé sur le principe de la complémentarité avec les juridictions nationales crée par le Statut de Rome”.

El mismo 7 de enero, la Secretaría de la CPI envió una carta a las autoridades palestinas confirmando la recepción de la declaración hecha por Palestina con fecha del 31 de diciembre del 2014 en virtud del artículo 12(3) del Estatuto de Roma (ver texto de dicha [declaración](#)). La Secretaría de la CPI se expresó en los siguientes terminos que nos parece oportuno reproducir: *"Excellency, I hereby confirm receipt, on 1 January 2015o of your 31 December 2014 "Declaration Accepting the Jurisdiction of the International Criminal Court" which was lodged with me pursuant to article 12(3) of the Rome Statute, and in which you state that "the Government of the State of Palestine recognizes the jurisdiction of the Court for the purpose of identifying, prosecuting and judging authors and accomplices of crimes within the jurisdiction of the Court committed in the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem, since 13 June 2014." Pursuant to Rule 4(2) of the Rules of Procedure and Evidence, a declaration under article 12(3) of the Rome Statute has the effect of the acceptance of jurisdiction with respect to the crimes referred to in article 5 of the Statute of relevance to the situation, as well as the application of the provisions of Part 9 of the Statute and any rules thereunder concerning to States Parties. I hereby accept the declaration and I have transmitted it to the Prosecutor for her consideration. This acceptance is without prejudice to any prosecutorial or judicial determinations on this matter"* (ver texto de la [carta](#))

Cabe recordar que en el pasado mes de agosto, la actual Fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, había clarificado su posición en un artículo publicado en *The Guardian* con respecto a la falta de jurisdicción de la CPI para examinar la dramática situación vivida en Gaza en el verano del 2014 (ver [artículo](#)). Vale la pena señalar al respecto que Palestina había depositado el 21 de enero del 2009 una declaración muy similar a la depositada el 31 de diciembre del 2014 y que variaba únicamente con relación a la fecha a partir de de la cual solicitaba se investigara la situación en territorio palestino : *« the Government of Palestine recognizes the jurisdiction of the Court for the purpose of identifying, prosecuting and judging the authors and accomplices of acts committed on the territory of Palestine since July 2002 »* (ver [texto](#) de dicha declaración). Un selecto grupo de expertos en derecho internacional considero en el 2010 que esta declaración surtía sus efectos jurídicos para que la Fiscalía de la CPI iniciara una investigación sobre posibles crímenes cometidos en Gaza (véase el [documento colectivo](#) titulado: *"Les effets de la reconnaissance par la Palestine de la compétence de la CPI"*): la declaración de Palestina del 21 de enero del 2009 provocó un intenso ejercicio entre renombrados juristas, unos apoyando dicha iniciativa, otros restándole valor desde el punto de vista jurídico (véase estudios y documentos sometidos a consideración de la CPI disponibles [aquí](#)). Después de tres largos años, en una [decisión](#) del 3 de abril del 2012, la Oficina del Fiscal decidió... no decidir si era competente (o no) para iniciar una investigación, optando por remitir a los órganos de Naciones Unidas el punto de saber si Palestina calificaba o no como Estado. Su decisión finalizaba indicando que: *"The Office could in the future consider allegations of crimes committed in Palestine, should competent organs of the United Nations or eventually the Assembly of States Parties resolve the legal issue relevant to an assessment of*

article 12 or should the Security Council, in accordance with article 13(b), make a referral providing jurisdiction". Esta decisión causó un sentimiento de profunda frustración. En una [carta colectiva](#) de agosto del 2012, un grupo de académicos estimó que si la Fiscalía "había dado la impresión durante tres años" de que sí podía decidir el punto en discusión, debió de zanjarla en vez de remitirse a otros órganos: "From 2009 to 2012 the former Prosecutor gave the impression that it was for his Office to decide the question of Palestinian statehood for the purposes of Article 12(3) of the Rome Statute and encouraged international jurists to express their views on the statehood of Palestine for the purposes of making such a determination . We are disappointed that after three years the Prosecutor should decline to answer this question and instead refer it to the United Nations or the Assembly of States Parties".

Los demás tratados suscritos por Palestina

Además del Estatuto de Roma y de la precitada declaración suscritos en las últimas horas del año 2014 (y que han dado lugar a airadas reacciones de Israel y de Estados Unidos) son muchos más los tratados internacionales a los que Palestina ha decidido ser parte desde el 31 de diciembre del 2014 (y que no han provocado mayor reacción). La lista completa incluye tratados, muchos de ellos auspiciados por las Naciones Unidas, así como sus respectivos protocolos adicionales (o facultativos, según la terminología usada) que nos permitimos desglosar a continuación:

1. La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1954)
2. La Convención sobre el Reconocimiento y la Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras (1958) conocida como Convención de La Haya
3. El Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989) conocido como el Convenio de Basilea
4. La Convención sobre Diversidad Biológica (1992) y el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología a la Convención sobre la Diversidad Biológica (2000)
5. El Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (1977)
6. El Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Aprobación de un Signo Distintivo Adicional (2005)
7. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación (1997)
8. La Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos (1973)
9. La Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)

10. La Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado (1994) y el Protocolo Adicional a la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas (2005)
11. La Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (1982) también conocida como Convención de Montego Bay o Convemar
12. La Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (1968)
13. El Acuerdo bilateral con la CPI sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional (2014)
14. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)
15. La declaración en virtud del Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional (2014)
16. La Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados (también conocida como CCW) (1981)
17. El Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (1968) también conocido por sus siglas en inglés NPT
18. La Convención sobre Municiones de Racimo (2008)

(Fuente: [Nota de UNISPAL](#) que reproduce la carta del Presidente M. Abbas del 3 de Diciembre del 2014 con la lista de tratados en sus siglas en inglés).

En lo que concierne la adhesión de Palestina a la Convención de Naciones Unidas de 1997 sobre cursos de agua internacionales, una [reciente nota](#) en un sitio especializado sobre regulaciones internacionales que aplican a cursos de agua indica que con dicha adhesión, Israel es el único Estado ribereño del Jordán que se mantiene sin ser parte a dicha convención: "*In addition, with Palestine's accession to the Convention, Israel is now the only state in the Jordan River Basin to not have joined the treaty. Jordan, Lebanon, and Syria – all riparians to the Jordan River Basin – became Parties to the Convention in 1999, 1999, and 1998, respectively*". Por otra parte, la adhesión de Palestina a la Convención sobre Municiones de Racimo del 2008 fue celebrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica la semana pasada (ver [nota](#) de prensa), llamando a sus vecinos a realizar el mismo gesto: en el comunicado oficial leemos que "*Nos complace aún más que la última adhesión completada fuese la del Estado de Palestina, lo cual aspiramos sea un referente para los Estados Signatarios y No Parte en su vecindario más inmediato – el Medio Oriente y el Norte de África - en pro de su adhesión al instrumento*". Es de señalar que en el año 2006, un alto jerarca del aparato militar de Israel reconoció públicamente que Israel

había lanzado más de un millón de municiones en el Sur del Líbano, correspondiendo al lanzamiento de unas 1800 bombas de racimo (ver nota de [Haaretz](#) del 12/09/2006).

Esta reciente lista de tratados internacionales suscritos por Palestina debe ser completada con unos 20 tratados a los que el Estado palestino decidió ser parte iniciando el mes de abril del 2014, relativos a derechos humanos, al derecho internacional humanitario y a capítulos más clásicos del derecho internacional como por ejemplo la Convención sobre relaciones diplomáticas de 1961, sobre relaciones consulares de 1963 o la misma Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969, entre otros (**Nota 2**). El mismo día 1ero de abril del 2014 en que Palestina firmaba estos tratados, Israel ordenaba la construcción de 708 nuevos asentamientos ilegales y la destrucción de 32 casas habitadas por palestinos. Se lee en una nota de prensa de Human Rights Watch (ver [nota](#) del 2 de abril del 2014) que: *“On April 1, the day Abbas signed the accession instruments for the treaties, Israel reissued tenders for the construction of 708 settlement housing units in the Israeli settlement of Gilo, while Israeli forces demolished 32 Palestinian-owned homes and other structures in the occupied West Bank, forcibly displacing 60 people, according to data collected by Ir Amim, an Israeli civil society group, and the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs”*. La construcción de estas 708 unidades habitacionales fueron criticadas por ONG israelíes declarando una de ellas. *“It’s not just building beyond the Green Line, this kind of construction dramatically changes the facts on the ground.”* (ver [nota](#) del The Jerusalem Post). Figuras y gráficos publicados en un [informe](#) de la ONG israelí *Peace Now* comparan el número de asentamientos ilegales israelíes actuales con respecto a anteriores gobiernos de Israel: ese mismo informe contabiliza 13.851 nuevos asentamientos aprobados en Cisjordania y en Jerusalén Oriental durante el período que va de agosto del 2013 a marzo del 2014.

El caso peculiar del Estatuto de Roma

Más allá de las acciones de Israel que atentan contra el derecho internacional cada vez que Palestina se afianza más en él (**Nota 3**), y que el Consejo de Seguridad no logra conocer al ejercerse de manera automática el veto por parte de Estados Unidos, es de recalcar que la firma de tratados internacionales y su posterior adhesión o ratificación forma parte de las atribuciones soberanas, que ejercen los Estados: Palestina logró el 29 de noviembre del 2012 ser reconocida por una abrumadora mayoría como “Estado Observador No Miembro” por la Asamblea General de Naciones Unidas. Es precisamente a este título (el de Estado) que ejerce estas competencias al suscribir estos instrumentos internacionales (abierto única y exclusivamente a Estados). Tanto para el caso de los tratados suscritos en abril del 2014 como para los firmados el 31 de diciembre del mismo año, no se cuestionó en ningún momento que Palestina no tuviera la calidad de Estado para ser parte de estos. Leímos no obstante en días recientes (ver [enlace](#) oficial del Departamento de Estado) que con relación al Estatuto de Roma, la posición oficial de Estados Unidos es la siguiente: *“the Palestinians have not yet established a state”*. Este peculiar tratamiento en lo que se refiere a un tratado internacional como el Estatuto de Roma con respecto a los demás tratados internacionales plantea algunas interrogantes: si Palestina ha

suscrito numerosos tratados como Estado desde abril del 2014 sin mayor objeción, resulta un tanto curioso que para uno en particular se aduzca que no es un Estado para suscribirlo. Parte de la duda puede ser evacuada si nos recordamos lo leído en un cable confidencial por parte de un alto funcionario israelí conocedor de las reglas que imperan en el derecho internacional: nos referimos al Coronel Liron Libman, Jefe del Departamento de Derecho Internacional del Ejército de Israel. Durante una conversación con sus homólogos norteamericanos hecha pública por Wikileaks (ver [cable](#) del 23 de febrero del 2010 de la Embajada norteamericana en Tel Aviv) se lee lo siguiente: *“Libman noted that the ICC was the most dangerous issue for Israel and wondered whether the U.S. could simply state publicly its position that the ICC has no jurisdiction over Israel regarding the Gaza operation”*. La antes mencionada duda recuerda de igual manera una extraña propuesta hecha a Palestina por parte de la diplomacia británica horas antes la votación del 29 de noviembre del 2012 en la Asamblea General de Naciones Unidas, dada a conocer por un medio usualmente bien informado como el Washington Post (ver [nota](#)): *“The U.K. suggested that it might vote “yes” if the Palestinian Authority offered assurances that it wouldn’t pursue charges in the International Criminal Court, but apparently came away unsatisfied”*.

Este trato tan peculiar relativo al Estatuto de Roma viene a confirmar declaraciones (esta vez públicas) hechas por la actual representante de Estados Unidos en las Naciones Unidas en Nueva York, Samantha Power. En un [artículo](#) titulado: *“US is ‘absolutely adamant’ that Palestine not go to ICC and wreck the peace process — Power”*, la embajadora de Estados Unidos declaró: *“The ICC is of course something that we have been absolutely adamant about. Secretary Kerry has made it very, very clear to the Palestinians, as has the President. I mean, this is something that really poses a profound threat to Israel”* (sic). Afirmar públicamente que una jurisdicción como la CPI “constituye una verdadera amenaza” (*“really poses a profound threat”*) a un Estado considerado como un aliado debe de constituir una verdadera “première” en toda la historia del derecho internacional, digna de ser recalcada. Algunos observadores podrían incluso interpretar estas declaraciones como una extraña forma de confesión.

Conclusión:

Objetar la calidad de Estado de Palestina para un solo tratado de más de 40 suscritos por parte del Estado palestino desde el mes de abril del 2014 demuestra, al menos desde el punto de vista jurídico, una llamativa falta de consistencia por parte de la administración norteamericana. No es la primera vez que se observa a Estados Unidos con improvisaciones de todo tipo por parte de su Departamento de Estado cuando están de por medio obligaciones internacionales que puedan afectar a Israel. Recordemos por ejemplo que Estados Unidos fue el primer Estado en la historia en “retirar” su firma de un tratado, cuando, en el 2002, decide “retirar” la firma que había hecho en el 2000 del Estatuto de Roma: una figura jurídica totalmente desconocida hasta entonces por el derecho internacional público, y que imitaría de inmediato Israel, seguido unos pocos años después por Sudán. Independientemente de estas y otras innovaciones del aparato diplomático norteamericano que parecieran ignorar el rigor y los principios básicos de la ciencia jurídica (**Nota**

4), la reciente iniciativa del Estado palestino merece ser saludada: reafirma de manera categórica e inequívoca, la plena confianza de Palestina en el derecho internacional y en las entidades a cargo de su debida aplicación. Algo que debiera de celebrar y de respaldar de manera igualmente inequívoca la comunidad internacional como tal.

(*) Profesor de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica (UCR)

Nota 1: Remitimos a los lectores a nuestro modesto análisis publicado el sitio jurídico Derecho Al Día, “*El resultado del voto sobre Palestina en el Consejo de Seguridad: balance y perspectivas*”, edición del 4 de enero del 2015. Disponible [aquí](#).

Nota 2: La lista de estos primeros 20 tratados suscritos incluye los siguientes instrumentos internacionales: las cuatro Convenciones de Ginebra del 12 de agosto del 1949 (1949) y el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (1977) – La Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) – La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) – La Convención sobre Derechos del Niño (1989) y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de los Niños en Conflictos Armados (2000) – La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), también conocida por sus siglas en inglés CEDAW – La Convención relativa a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre (1907) y su reglamento relativo a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre (H.IV.R) (1907) – La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) – La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) – La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965) – La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984) – La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) – La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948) – La Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973)- El Pacto Internacional sobre Derecho Civiles y Políticos (1966) conocido por sus siglas PIDPC – El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) conocido por sus siglas PIDESC

Nota 3: En respuesta al voto obtenido por Palestina en Naciones Unidas el 29 de noviembre del 2012 (que tuvimos la oportunidad de analizar en una modesta [nota](#) publicada en el OPALC de París), Tel Aviv dio su aprobación para la construcción de 3000 nuevos asentamientos ilegales en Cisjordania y en Jerusalén Oriental (ver [nota](#) de prensa del 30 de noviembre del 2014).

Nota 4: Los Estados Unidos (acompañados cuando pudieron serlo por Israel) fueron particularmente creativos con relación al Estatuto de Roma: desde la inaudita solicitud de no registrar la votación en Roma en julio de 1998 hasta el “retiro” de la firma del 2000, pasando por la elaboración de Acuerdos Bilaterales de Inmunidad (ABI) de dudosa legalidad en el 2002, y cuyo primer ejercicio lo realizaron Estados Unidos e Israel. Remitimos el lector a nuestro breve análisis: *“A diez años de la entrada en vigor del Estatuto de Roma: una perspectiva latinoamericana. Breves reflexiones”*, Perspectivas 1/12, Boletín de la *Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional (SLADI)*, disponible [aquí](#). Sobre lo que le significó a Costa Rica el oponerse a suscribir un ABI y las sanciones económicas que la administración del Presidente G. W. Bush le impuso al único país centroamericano que se mantuvo fiel al Estatuto de Roma, remitimos a las reflexiones de su canciller, Bruno Stagno (2006-2010) publicadas en el 2012 por la Universidad de la Paz de Naciones Unidas (UPaz) en Costa Rica: Véase **STAGNO UGARTE B.**, *“Defendiendo la integridad del Estatuto de Roma: los altos y bajos del caso de Costa Rica, 2002-2008”*, Disponible [aquí](#).