

A) DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Selección y coordinación a cargo de

Luis M. HINOJOSA MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho internacional público
Universidad de Granada

SUMARIO: 1. LA CRISIS DE UCRANIA COMO LABORATORIO DE REAJUSTES DE PODER EN EL SIGLO XXI.—2. EL VALOR ESTRATÉGICO DE LA BASE AÉREA DE MORÓN EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL.—3. EL BANCO DE DESARROLLO DE LOS BRICS.—4. PUBLICACIÓN DE LOS APPRI CELEBRADOS POR ESPAÑA CON SENEGAL Y BAHRÉIN: SU APLICACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INVERSIONES.—5. EL BROTE DEL VIRUS DEL ÉBOLA EN ÁFRICA OCCIDENTAL COMO AMENAZA PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES.

1. LA CRISIS DE UCRANIA COMO LABORATORIO DE REAJUSTES DE PODER EN EL SIGLO XXI

1. La crisis en Ucrania se prolonga ya desde principios del año 2014 y se corre el riesgo de presenciar un nuevo conflicto congelado en territorio europeo.

Tras la incorporación de Crimea y el puerto de Sebastopol a Rusia como dos nuevos sujetos de la Federación, de acuerdo con la Ley rusa sobre nuevos territorios federales, un decreto presidencial de 23 de marzo extendía la administración estatal al territorio de la península. La legalidad de la acción es defendida por Rusia sobre la base de la previa independencia del territorio y la conclusión posterior de un tratado bilateral de la Federación Rusa con el nuevo sujeto resultante, conforme a la constitución rusa. No se trata, por tanto, desde el punto de vista ruso, de una «anexión», puesto que el objeto no es el territorio de otro Estado tomado contra su consentimiento.

Sin embargo, esta realidad no cuenta con el reconocimiento por parte de Ucrania ni de la mayoría de países quienes consideran que su secesión y reincorporación a Rusia se hizo sin respetar la legislación ucraniana. Ésta la define como «territorio bajo ocupación temporal».

La Asamblea General de la ONU, en Resolución de 28 de marzo declaraba inválido el referéndum de independencia por ser contrario al Derecho ucraniano. Estamos ante un supuesto típico de opción entre el criterio de la efectividad o el de la legalidad para proceder al reconocimiento de un sujeto internacional. La efectividad queda patente por la rápida organización de la policía, las autoridades de protección civil, el servicio secreto interno FSB y otros órganos estatales de acuerdo con el Derecho ruso, el control militar total del territorio, la introducción de la moneda y el cambio de pabellón de los buques y de bandera en las instalaciones militares.

Más allá de las declaraciones, puede afirmarse que existe una aceptación *de facto* por la comunidad internacional pues, aunque se imponen unas leves sanciones a Rusia, se negocia con ella, no para una vuelta al *statu quo ante*, sino para evitar la extensión del fenómeno a otras regiones de Ucrania. Este objetivo no pudo conseguirse y, en abril de 2014, comenzaba la ocupación de sedes de autoridades públicas en Donetsk, Jarkov y Lugansk por parte de fuerzas separatistas ucranianas quienes pretendían de Rusia un trato análogo al dispensado a Crimea. En esta ocasión, las fuerzas especiales ucranianas responderán con una operación de gran dureza para recuperar el control sobre Slavyansk y Kramatorsk; de hecho, Moscú pidió la condena de dicha operación por la ONU.

En mayo de ese año, Donetsk y Lugansk declaran su independencia tras sendos referenda, no reconocidos ni por Kiev ni por Occidente. Aunque el Presidente Putin manifiesta su respeto por la voluntad popular, deja claro que se trata de territorios ucranianos y que su estatuto debe negociarse con Kiev.

El Presidente ucraniano surgido de las elecciones de 25 de mayo, Poroshenko, rechaza la incorporación de Crimea a Rusia. Una de sus primeras decisiones será la firma del acuerdo de asociación con la Unión Europea, desencadenante próximo de la crisis.

2. Lo que podría haber dado pie a una normalización institucional, fue el inicio de nuevas campañas que configuran el escenario como auténtica guerra civil. Un hecho que contribuyó a aumentar la tensión fue el derribo del avión de Malaysian Airlines MH17 sobre la región controlada por los rebeldes. Aunque todos los medios occidentales apuntaron a Moscú, por primera vez en su historia probablemente, la cúpula militar rusa compareció ante los medios con todo tipo de pruebas alejando implicaciones en el trágico suceso. Pese a todo, este hecho lleva a endurecer las sanciones contra Rusia, a lo que ésta replicará con la imposición de un embargo sobre las importaciones de frutas, verduras, carne, pescado y lácteos de la Unión Europea, de Estados Unidos, de Canadá, de Australia y de Noruega.

Las sanciones se intensificarán con motivo de la celebración de elecciones en el Este de Ucrania, consideradas ilegales por la Unión Europea.

El acuerdo de Minsk, suscrito en septiembre de 2014, estableciendo un alto el fuego y otras medidas tendentes al arreglo pacífico de la controversia, supuso más una congelación que una solución del conflicto. Su violación fue denunciada tanto por el Parlamento Europeo como por Rusia. La falta de resultados llevó a un nuevo intento negociador liderado por el denominado «cuarteto de Normandía» compuesto por los

más altos representantes de Francia, Alemania, Rusia y Ucrania. De esta negociación saldrán los acuerdos de Minsk II, de 12 de febrero de 2015, en los cuales, además de otras medidas, se recoge la retirada del armamento pesado por ambas partes, el control completo de su frontera con Rusia por parte de Ucrania o la negociación con los separatistas para una reforma constitucional que reconozca una amplia capacidad de autogobierno a Donetsk y Lugansk. Todo ello bajo control internacional, dando acceso a la OSCE sobre el terreno.

Precisamente, tras el acuerdo de Minsk II, la Unión Europea no aplaza las nuevas sanciones decididas pocos días antes contra diecinueve personas y nueve entidades, que entrarán en vigor el 16 de febrero. El periodo subsiguiente será de una relativa calma con acusaciones mutuas de incumplimientos de lo pactado en Minsk pero sin volver a los enfrentamientos anteriores. No obstante, lo ambiguo de estos compromisos es fuente de nuevas controversias por cuanto se establecían unos plazos temporales para el cumplimiento de cada uno de los trece puntos, que en casi ningún caso se han cumplido, y el carácter progresivo de los mismos. De esta forma, cualquier incumplimiento por una de las partes implica que la otra no lleve a la práctica el compromiso siguiente. El principal obstáculo al proceso de paz lo constituye, en estos momentos, la reforma constitucional —ya incluida en el acuerdo negociado por los ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Polonia y Alemania con el Gobierno de Yanúkovich, el 21 de febrero de 2014— que conceda una autonomía especial a Donetsk y Lugansk, pues las autoridades de Kiev se han mostrado reacias desde el primer momento a dar este paso; y está claro que Ucrania no podrá asumir el control total de su frontera con Rusia mientras las fuerzas separatistas no vean reconocido el estatuto particular de estas regiones. Esta situación podría bloquear la completa aplicación del acuerdo y dejar el conflicto en situación latente, de no emprender una decidida reacción política que obligue a despejar las incógnitas; iniciativa que debería proceder del «cuarteto de Normandía» por ser los promotores y negociadores del acuerdo.

3. El análisis de los acontecimientos suscita numerosos interrogantes jurídicos y políticos. El primero es el relativo al reconocimiento de un cambio de sujeto que ejerce la soberanía sobre Crimea, de dudosa legalidad internacional por contradecir la integridad territorial de Ucrania, confirmada por el Memorandum de Budapest de 1994. ¿Se consideran éstos violados por la expansión de la OTAN hacia las fronteras rusas y esto justifica —*exceptio non adimpleti contractus*— su incumplimiento por la parte rusa? ¿Al tratarse tan sólo de un compromiso político, no hay más que una vinculación de este tipo que, además se considera rota por parte occidental? Lo que sí parece evidente es que el incumplimiento por otros Estados del principio nuclear del Derecho internacional de integridad territorial y del de no intervención en asuntos internos no autoriza a otros a ignorarlos. Otra cuestión es la peculiaridad del caso de Crimea, históricamente parte de Rusia, cedida a Ucrania en dudosas circunstancias (BERMEJO GARCÍA, R., «De Kosovo a Crimea: la revancha rusa», *REDI*, 2014, núm. 2, pp. 307-309) y bajo condición tras los acuerdos de 1994. Igualmente difícil resulta la calificación jurídica del conflicto en el Donbass habida cuenta de la utilización de métodos de guerra híbrida que suponen un desafío al tradicional concepto de intervención en asuntos internos de un Estado. Pese a la guerra de propaganda vigente que confunde aún más las actuaciones de las partes, resulta evidente que la asistencia rusa en adiestramiento y medios a los separatistas pro-rusos y la prestada por los Estados Unidos a las fuerzas leales a Kiev entran de lleno en la prohibición de injerencia en asuntos domésticos de un Estado. Más difícil es demostrar el uso de la fuerza en un conflicto de nueva planta, *guerra proxy* o guerra subsidiaria, sin implicación directa por parte de Moscú.

4. Una segunda cuestión a constatar es la ausencia de la Unión Europea como sujeto relevante en la resolución del conflicto. Desde el primer momento, un limitado número de líderes europeos han asumido el protagonismo, para negociar el acuerdo de 21 de febrero de 2014 o para los acuerdos de Minsk II, en formato «cuarteto de Normandía». La Unión Europea sólo ha tenido protagonismo en la adopción de sanciones y el papel de la Alta Representante para asuntos exteriores y política de seguridad ha sido irrelevante. No es necesario recordar la gráfica expresión de la Secretaria de Estado adjunta norteamericana, V. Nuland, al embajador de su país en Kiev sobre la nula relevancia de la Unión Europea en la resolución de la crisis del Maidán.

Poco más puede decirse de la OSCE, llamada a verificar el cumplimiento de lo pactado pero cuya acción se ha visto obstaculizada sobre el terreno por ambas partes dificultando el acceso de sus observadores y, políticamente, minimizando su papel como foro de negociación o de entendimiento.

Una primera reflexión nos llevaría a concluir que las Organizaciones internacionales de la posguerra fría son inservibles para las necesidades de la paz y la seguridad contemporáneas.

5. Un tercer aspecto a considerar, de especial relevancia, es el relativo al despliegue armamentístico de Estados Unidos y Rusia, sin precedentes desde el final de la guerra fría. Desde que se desencadenó la crisis de Ucrania, la OTAN —organización cuyos objetivos quedaban desdibujados tras la retirada de Afganistán— ha incrementado su presencia en Europa del Este de forma exponencial «para contrarrestar a Rusia». La Cumbre de Gales de la Alianza, en septiembre de 2014, aumentó las patrullas aéreas y los ejercicios militares en el flanco Este, lo que, de acuerdo a Estados Unidos, no supone una violación del Acta Fundacional de las relaciones OTAN-Rusia de 1997. Rusia ha reaccionado anunciando, entre otros, añadir este año cuarenta misiles balísticos intercontinentales a su arsenal nuclear. La potencia americana baraja la posibilidad de desplegar misiles de crucero adicionales en Europa por considerar que Rusia viola sus compromisos en materia de limitación de armas nucleares.

En febrero de 2015, el Congreso norteamericano, en lugar de dar margen al cumplimiento de los acuerdos de Minsk, planteaba la posibilidad de armar a las fuerzas gubernamentales ucranianas para contrarrestar el carácter asimétrico del enfrentamiento, esta opción fue mayoritariamente rechazada por los socios europeos por considerar que podía elevar más la tensión y producir una escalada aún más peligrosa. En junio del mismo año, se hacían públicos los planes del Pentágono de desplegar armamento pesado y hasta un máximo de 5.000 soldados en los países del Este de Europa. Resulta evidente que tal escalada, de momento retórica, no se corresponde a la gravedad real de la situación en Ucrania y que, más bien, manifiesta una lucha por el poder en el espacio post-soviético.

6. La última cuestión que plantea este análisis es el relativo al objeto, eficacia y legitimidad de las sanciones impuestas contra Rusia, principalmente de las sanciones impuestas por la Unión Europea, siguiendo la estela de los Estados Unidos. Estas sanciones autónomas son usualmente empleadas como instrumento para manifestar preocupación por una conducta que se considera inaceptable y para reafirmar los valores de la Unión Europea en la escena internacional (BIERSTEKER, T. y PORTELA, C., «EU Sanctions in Context: Three Types», *European Union Institute for Security Studies*, julio 2015). La Unión Europea adopta las sanciones probablemente más débiles ante la actuación cuya calificación jurídica, a su juicio, merecería mayor recrimina-

ción: la incorporación de Crimea a Rusia. Confirma la entrada en vigor de nuevas medidas restrictivas tras alcanzar los acuerdos de Minsk II, cuando la lógica llevaría a dar un margen para verificar su cumplimiento y, en su caso, ponerlas en práctica si éste no se verifica adecuadamente. Estos elementos revelan la incoherencia de la actuación europea que hace de las citadas medidas un instrumento inefectivo para lograr la finalidad nominal de las mismas: la condena por la actuación de Crimea y por la implicación rusa en el conflicto del Donbass. Su pretendido uso como instrumento normativo pierde toda eficacia desde el momento que se aplican tan sólo a Rusia y no a Ucrania por incumplimiento de los mismos compromisos internacionales. Además, pueden provocar un efecto opuesto al perseguido de mostrar a la Unión Europea como actor internacional multilateral pues gran parte de Estados no occidentales las consideran medidas ilegítimas. Si solapadamente se quería provocar un debilitamiento del régimen de V. Putin, el resultado ha sido un incremento del apoyo a su figura como líder indiscutido frente a esta «ofensiva occidental contra Rusia», dejando a la tímida oposición prácticamente postergada.

Las medidas restrictivas han provocado la respuesta de Rusia en forma de prohibición de importaciones de productos alimenticios que provocan más daño a la economía de los países de la Unión Europea, particularmente a los del Sur, que la producida sobre el Estado sancionado. Pese al mantenimiento de la solidaridad transatlántica en este tema, es claro que, por sus repercusiones desiguales, se producen discrepancias a ambos lados del Atlántico en cuanto a la finalidad última y a la terminación del régimen sancionador.

Por otra parte, al tratarse en muchos casos de medidas restrictivas contra personas, éstas suscitan dudas más que razonables en cuanto a su legalidad. Así se ha puesto de relieve por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Resolución de 26 de septiembre de 2014 sobre las medidas coercitivas unilaterales). Su legalidad ha sido también cuestionada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencias de 3 de septiembre de 2008, *Kadi y Al Barakaat International Foundation/ Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, rec. p. I-6351, apdo. 166; de 13 de marzo de 2012, *TayZa/Consejo*, C-376/10 P, apdo. 63; de 25 de junio de 2015, *Iranian Offshore/ Council*, T-95/14 y de 22 de abril de 2015, *Tomana*, T-190/12).

7. Por ello, bien puede concluirse que la crisis de Ucrania constituye la espita que abre la lucha por el control de una zona, que tradicionalmente ha sido de influencia rusa pero que, tras su derrumbe en los años noventa, ha querido ser utilizada para ampliar la influencia europea y, principalmente, americana. La recuperación económica y política rusa, gracias principalmente a su potencia energética ha modificado la anterior actitud paternalista hacia Moscú por la tradicional desconfianza a un antiguo enemigo. Las últimas tomas de posición por parte del secretario general de la OTAN colocan a Rusia no como socio estratégico sino nuevamente como amenaza a la seguridad europea. La lucha por el dominio energético mundial y, principalmente, en el continente europeo, es otro instrumento más en esta pugna por el poder.

Todos estos factores han concurrido en la crisis ucraniana convertida, de este modo, en laboratorio de los reajustes del poder mundial.

Natividad FERNÁNDEZ SOLA
Universidad de Zaragoza

<http://dx.doi.org/10.17103/redi.67.2.2015.4a.01>

2. EL VALOR ESTRATÉGICO DE LA BASE AÉREA DE MORÓN EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

1. El 16 de julio de 2015 el pleno del Congreso de los Diputados aprobó por abrumadora mayoría el III Protocolo de Enmienda al Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y los Estados Unidos, de 1 de diciembre de 1988 (texto del Protocolo en, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 417, de 24 de junio de 2015). Un mes antes, el 17 de junio, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, I. Ybáñez Rubio y el Subsecretario de Estado estadounidense, A. Bliken, lo habían firmado en Washington. Esta tercera enmienda al Convenio tiene como único objetivo convertir en permanente la presencia de una unidad de Infantería de Marina estadounidense en la Base Aérea de Morón de la Frontera, como lugar desde el que proyectarse en caso de crisis en el continente africano. Esta presencia, con carácter temporal, había sido ya autorizada, por tres ocasiones, desde 2013.

Un Protocolo de Enmienda I (*BOE* núm. 45, de 21 de febrero de 2003) conllevó una revisión en profundidad del Convenio originario, reduciéndose el uso de Instalaciones de Apoyo (IDAs) en España por parte de Estados Unidos; y un Protocolo de Enmienda II (*BOE*, núm. 138, de 10 de junio de 2013) tuvo por finalidad que la Base Naval de Rota se convirtiera en sede logística permanente de cuatro destructores norteamericanos dotados con el sistema de defensa «Aegis» que, a su vez, forman parte del sistema antimisiles balísticos de la OTAN (ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «La incorporación de la Base Naval de Rota en el Escudo Antimisiles de la OTAN», *REDI*, vol. LXVI, 2014, pp. 297-302). En total, se estima que unos 4.000 miembros del personal de Estados Unidos, incluido civiles, más sus respectivas familias, están destinados actualmente en España, la gran mayoría de ellos en la Base Aérea de Morón de la Frontera (Sevilla) y en la Naval de Rota (Cádiz).

2. Los precedentes del III Protocolo de Enmienda se remontan al acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de abril de 2013 por el que se autorizaba, de acuerdo a lo previsto en el Convenio de Cooperación para la Defensa y previa solicitud del Gobierno norteamericano, el despliegue temporal y por un año de una fuerza de 500 infantes de marina y ocho aeronaves en Morón, con el objetivo de participar en operaciones de respuesta a situaciones de crisis en África. El origen de dicho despliegue obedecía a lo acontecido tras el asalto al Consulado de Estados Unidos en Bengasi (Libia), el cual originó la creación de la fuerza especial de respuesta dentro de la estructura del Mando para África de Estados Unidos (AFRICOM) y la decisión de ubicarla lo más próximo posible al teatro de operaciones.

Esta autorización temporal no superaba los límites establecidos en el Convenio vigente, por lo que no se previó la modificación del mismo. El 7 de marzo de 2014, el Consejo de Ministros concedió una segunda prórroga anual, aumentándose la presencia de infantes de marina hasta los 850, los cuales, durante el periodo de rotación, podían alcanzar un máximo de 1.100 efectivos. Las aeronaves también se ampliaban de ocho a 17 unidades. En diciembre de 2014, el Secretario de Defensa estadounidense, C. Hagel, solicitó por escrito que la autorización temporal se convirtiera en permanente y se ampliara la fuerza autorizada. Así, el 23 de enero de 2015, y dada las implicaciones de la petición y la necesidad, por tanto, de modificar el Convenio bilateral, se acordó en Consejo de Ministros autorizar a los titulares de Defensa y Exteriores el inicio de negociaciones para un nuevo Protocolo de Enmienda. Ante la evidencia de que el proceso negociador y de cumplimiento de los requisitos constitucionales para la entrada en vigor del nuevo Protocolo llevaría algunos meses, el 17 de abril de 2015

el Gobierno español autorizó una tercera prórroga anual de la presencia temporal de *marines* norteamericanos, pero esta vez sin que existiera variación alguna en el número de efectivos con respecto a la última prórroga. Finalmente, el 29 de mayo de 2015, el Consejo de Ministros ha autorizado la firma del Protocolo de Enmienda III, la cual se produjo el 17 de junio. Al mismo se ha sumado un Memorando de Entendimiento de carácter técnico y firmado el 10 de junio por el Secretario General de Política de Defensa, A. Álvarez González, con su homólogo estadounidense, J. Townsend.

3. En cuanto al contenido del Protocolo III, formado por cinco escuetos artículos, su objetivo fundamental es contribuir a la estabilidad regional y la seguridad común en África, Europa y Oriente Próximo, mediante el establecimiento de un nuevo nivel máximo de fuerza permanente y temporal autorizado en la base de Morón, además de incluir un nuevo número de aeronaves autorizadas, que se sumarán a las hasta ahora permitidas en el II Protocolo de Enmienda. Así, este Protocolo III, que sólo regula la base de Morón y «la fuerza de respuesta de crisis», sitúa el total del personal militar norteamericano autorizado de forma permanente en 2.200, es decir, 1.700 más que lo autorizado hasta el momento; y un máximo de 500 civiles, 425 más que hasta ahora. Respecto al personal temporal, se repite lo señalado en el I Protocolo de Enmienda para los tres ejércitos y para las dos bases en conjunto (Rota y Morón), a lo que suma, en exclusiva para Morón y para «la fuerza de respuesta de crisis», 800 soldados más. En cuanto a las nuevas aeronaves autorizadas de forma permanente (de transporte, reabastecimiento y apoyo operativo) suman 21, a las que se unen las 15 que ya estaban autorizadas para otras finalidades y que no sufren variación. De forma temporal se autorizan hasta 14 aeronaves más, sin especificar su cometido ni características. Para autorizar la fuerza temporal prevista, se exige «consultas previas al más alto nivel entre ambos ministerios de Defensa».

A fin de desarrollar el Protocolo III, se prevé la celebración de «acuerdos administrativos y acuerdos internacionales no normativos», en la nomenclatura dada por la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, propios de *soft law* y sin compromisos obligatorios en la esfera internacional. De esta forma, el Memorando de Entendimiento de carácter técnico firmado el 10 de junio, establece que un oficial de enlace español se integre en el Cuartel General de AFRICOM, dejando abierta la posibilidad de que oficiales españoles se incorporen en otros cuarteles generales norteamericanos. Estados Unidos, por su parte, podrá establecer un elemento de enlace de operaciones en el Estado Mayor Conjunto español. El Memorando contempla igualmente el reforzamiento del adiestramiento entre unidades de las Fuerzas Armadas de ambos países, además de prever que en dos años (2015-2016) la administración norteamericana invertirá unos 29 millones de dólares en la base de Morón para adecuar sus instalaciones a las nuevas necesidades, lo que debería suponer puestos de trabajo a nivel local y regional.

4. La unidad que tendrá base permanente en Morón es la denominada *Special Purpose Marine Air Ground Task Force - Crisis Response* (SPMAGTF-CR), integrada en el AFRICOM, y cuyo Cuartel General tiene su sede en Stuttgart (Alemania). La misión principal de esta unidad es inicialmente la ejecución de operaciones de respuesta a crisis y la protección de ciudadanos norteamericanos, instalaciones y otro personal en la zona norte y oeste de África, favoreciendo, de este modo, la estabilidad y seguridad regional. Para operaciones bilaterales o en el contexto de organismos multilaterales como la OTAN, se exigen consultas previas entre los ministros de Defensa; sin embargo, en el caso de misiones unilaterales será necesaria, en cualquier caso, la autorización del Gobierno español.

5. La importancia de la Base Aérea de Morón para la seguridad de Estados Unidos, ha quedado patente desde los años cincuenta del pasado siglo. Morón ha sido activada por el Pentágono en casi todas las crisis mundiales importantes, desde la de Cuba hasta la operación sobre Libia. Actualmente es la única de las tres bases aéreas que ha tenido la USAF en España que sigue con presencia militar estadounidense.

El Pentágono pretendió y buscó una ubicación en el continente africano para AFRICOM, siendo Marruecos la mejor opción aparente. Sin embargo, que la infraestructura necesaria y todas las instalaciones debieran partir de cero, en unos momentos de ajustes presupuestarios para las Fuerzas Armadas norteamericanas, no favoreció esta opción. A ello había que sumar la inseguridad que creaba en los responsables de tomar la decisión precedentes como la suspensión por decisión marroquí de unas maniobras conjuntas, en abril de 2013, en suelo del Reino alauita. El motivo fue una decisión de Washington de apoyar el incremento de competencias de la MINURSO que no complació a Rabat. Con todo, Morón representaba la mejor opción, tanto por cercanía a la zona de operaciones como por contar con unas instalaciones en funcionamiento y con mucha capacidad de ampliación. Y también por la experiencia acumulada durante sesenta años.

6. Es indudable que la presencia permanente de unidades norteamericanas en la Base de Morón, junto con la incorporación a la Base Naval de Rota de los destructores del Escudo Antimisiles de la OTAN, representan un fortalecimiento en las relaciones de España con un socio estratégico como es Estados Unidos, tal y como se establece en la *Estrategia de Seguridad Nacional*, de mayo de 2013. Además, nuestro país se convierte en un elemento clave de la estrategia del Pentágono en su lucha contra nuevas amenazas como es el terrorismo yihadista. Y es aquí donde debemos destacar el papel que pueda jugar nuestra nación en la esfera multilateral, gracias a su posición geoestratégica. Primordialmente frente a las amenazas surgidas en el entorno del Mediterráneo.

Igualmente, es de gran interés que se haya previsto que la *U. S. National Defence Industrial Association* y la Asociación Española de Tecnologías de Defensa, Aeronáutica y Espacio (TEDAE), firmen un Memorando de Entendimiento, a fin de promover una mejor cooperación en materia de armamento y seguridad.

7. Desde un punto de vista económico, según la Embajada norteamericana en Madrid, sólo el año pasado se mantuvieron y generaron 3.500 contratos fijos y temporales, y se inyectaron 120 millones de euros a la economía española a través de contratos y servicios en las bases de Morón y Rota. Únicamente la presencia de la Fuerza Aérea de Estados Unidos en Morón proporciona anualmente entre seis y siete millones y medio de euros a empresas locales en contratos de construcción, servicios y mercancías. En cuanto a Rota, se han proporcionado más de 43 millones de euros en contratos para proyectos de mejora de la base, y la llegada de personal estadounidense vinculado a los tres primeros destructores ya ha dado lugar a cientos de nuevos contratos de alojamiento en la región.

No obstante, la realidad también incluye que, en el caso concreto de Morón, la empresa *Vinnell-Brown & Root Spain* (VBR), contratada por el Pentágono para la prestación de servicios en la Base (sustituida por la empresa *Vectrus* desde marzo de 2015), ejecutó tres EREs desde 2010. Es por ello que la esencial reclamación a nivel local y regional es que el aumento de efectivos militares se traduzca necesariamente en más puestos de trabajo.

Durante las negociaciones de Protocolo III, no se ha logrado un compromiso con la administración norteamericana sobre este asunto, a pesar de las presiones de sindi-

catos y partidos políticos. Es más, en los procesos judiciales abiertos contra la posible improcedencia de los EREs, y en donde Estados Unidos fue notificado como parte en el asunto, su Embajada alegó el Convenio bilateral en materia de Defensa para no acudir a la citación al considerarse totalmente ajena al procedimiento. Y es que la problemática pudo tener consecuencias más allá de lo meramente laboral, por cuanto que incluso el PSOE declaró, a través de su número dos en el Congreso, que no apoyarían el III Protocolo si no había, como contrapartida, un aumento de puestos de trabajo. Finalmente, el PSOE votó a favor del Protocolo III. Sí se han recogido, en cambio, otros compromisos en el Memorando técnico, aceptando el Pentágono que las obras que acometerá en la Base en los próximos dos años, por 29 millones de dólares, las hagan empresas españolas. Pero «si la legislación estadounidense lo permite», esto es, si no lo impiden razones de seguridad.

La realidad es que las cuestiones laborales aparecen recogidas en el propio Convenio bilateral, fundamentalmente en su Anexo 8, por lo que cualquier compromiso por escrito y legalmente vinculante para alguna de las partes, pasaría, inevitablemente, por una reforma de dicho Convenio. Y esta cuestión no parece que esté actualmente en la agenda de la administración norteamericana.

8. Algunas cuestiones de interés podemos destacar del Protocolo III. En primer lugar, el momento político de la petición de Estados Unidos —diciembre de 2014— y que no parece haber tenido en cuenta el panorama electoral en España, ni siquiera el propio procedimiento de ratificación según nuestras normas constitucionales. El Protocolo de Enmienda III, en el caso de Estados Unidos, se ratifica a través de un procedimiento administrativo por parte del Gobierno. Sin embargo, en España, se requiere su discusión y aprobación por parte de las Cortes Generales, al tratarse de un texto internacional en materia militar y de defensa (art. 94.1 de nuestra Constitución). El Gobierno español lo ha tramitado según el procedimiento de urgencia —que reduce los plazos a la mitad— con única lectura y sin presentación pública en sesión conjunta de los ministros de Exteriores y Defensa en el Congreso a fin de explicar el contenido y alcance del Protocolo, algo que sí se produjo con ocasión de los dos Protocolos anteriores. Ello obedece, sin duda, al temor de no poder completar su tramitación antes de las Elecciones generales previstas para finales de 2015 y ante la incertidumbre de sus resultados.

Una segunda cuestión a destacar es que durante toda la negociación no ha habido ni una sola pregunta parlamentaria o debate sobre el Convenio, hasta una fecha tan tardía como el 8 de julio, aparentando falta de interés por parte de los partidos políticos.

En tercer y último lugar, debemos considerar que el Gobierno español ha podido perder una oportunidad única para introducir en las negociaciones los intereses sociales que han quedado recogidos en textos de segundo nivel y con una cierta abstracción en cuanto a su desarrollo. Y es que la seguridad y la defensa nos afectan a todos, y más en tiempos de crisis.

9. En definitiva, este Protocolo de Enmienda III, y por ende el aumento de la presencia permanente de tropas estadounidenses en territorio español, puede conllevar un fortalecimiento de la posición de España en la esfera internacional, como socio estratégico, para hacer frente a las amenazas emergentes. No obstante, el Gobierno español debería apostar por un importante esfuerzo negociador para conseguir beneficios de cara a la población más cercana. Desde la óptica iusinternacionalista, nos parece esencial plantearse la posibilidad de un nuevo Convenio en materia de

Defensa. Si bien los Protocolos II y III agregan novedades puramente técnicas, las profundas modificaciones del Protocolo I ya hubieran requerido un planteamiento de estas características. Y no hay que olvidar que el texto original del Convenio en vigor data de antes de que la Guerra Fría se diera por finalizada. Las cuestiones de seguridad y defensa, tanto nacional como internacional, son y deben seguir siendo parte de nuestro núcleo más íntimo de soberanía nacional y por ello merecen un debate en profundidad, con total transparencia y con objeto de consensuar una auténtica estrategia nacional. Lo contrario nos aboca a ser un Estado opaco a los intereses vitales de nuestra sociedad.

Luis A. ROMERO BARTUMEUS y Miguel Á. ACOSTA SÁNCHEZ
Universidad de Cádiz
<http://dx.doi.org/10.17103/redi.67.2.2015.4a.02>

3. EL BANCO DE DESARROLLO DE LOS BRICS

1. Es evidente que la creación del denominado G-20 en 1999, en donde se encuentran los grandes países emergentes, ha supuesto un paso decisivo en el reconocimiento a nivel internacional del peso económico y político que cada vez más han ido adquiriendo estos países. Tanto es así que el foro más conocido y más importante a nivel internacional en donde se debaten los grandes retos comerciales, económicos y financieros es precisamente este Grupo de países compuesto por el ya muy conocido G-7, los siete países más industrializados del mundo, más otros trece países emergentes de los cinco continentes. Entre estos últimos destacan los ya muy conocidos como los *BRICS* (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), cuyo peso económico e incluso político no ha dejado de crecer, debido sobre todo, aunque no únicamente, a China y la India. No hay que olvidar que estos países representan en torno a un 28 por 100 del PIB mundial, mientras que el peso de su población es aún mayor; un 42 por 100, sin olvidar su gran superficie terrestre, que representa un poco más de 38 millones de km², es decir, el 26 por 100 (<http://en.brics2015.ru/>). Si se vincula este último aspecto con el de la inmensa población, se comprenderá fácilmente el hecho de que son países que presentan ingentes necesidades en materia de infraestructuras, de ahí el interés que suscitan entre las grandes empresas transnacionales, y otros inversionistas internacionales.

Fue Jim O'Neill, el por entonces economista jefe de Goldman Sachs, quien creó en 2001 el acrónimo de *BRICS* para referirse a los países emergentes con mayores perspectivas de crecimiento, a quien añadiría en 2010 a Sudáfrica, país que tiene un peso relevante en el continente africano, hablando desde entonces de los *BRICS* [véase RAMÓN CHORNET, C., «Las relaciones UE-Brasil», en BLANC ALTEMIR, A. (dir.), *La Unión Europea y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2015, p. 26, nota 6]. Sin embargo, no hay que perder de vista que ya antes de 2001, por tanto antes de la propuesta de Jim O'Neill, el Presidente ruso Vladimir Putin venía ya impulsando esta coalición como un marco de cooperación regional con el fin de impulsar el desarrollo de estos países.

Los *BRICS* emergen como grupo en 2008, por tanto en plena crisis financiera internacional, siendo ellos, sobre todo China e India, pero también Brasil y Rusia, los que más contribuyeron al crecimiento mundial tras la crisis financiera internacional de 2007-2008 (GRIFFITH-JONES, S., *South-South financial cooperation. Background Paper No 2 to UNCTAD's Least Developed Countries Report*, 2011, en <http://www.stephanygi.net/papers/SOUTHSOUTHFINANCIALCOOPERATIONS2012.pdf>). Conviene apuntar

sin embargo, que los países *BRICS* no habían hecho alarde de una gran coordinación entre ellos anteriormente en los foros internacionales, defendiendo incluso posiciones contrarias en aspectos comerciales en la OMC e incluso en el mismo G-20, sin olvidar sus posiciones opuestas en las cumbres relacionadas con el medio ambiente (GONZÁLEZ, A., «Los *BRICS* y la gobernanza económica mundial», *Política Exterior*, marzo-abril 2015, núm. 164). Sin embargo, el peso económico que representa este Grupo a nivel mundial no tiene su contrapartida en las instituciones financieras internacionales en donde siguen estando subrepresentados a pesar de las nuevas adaptaciones llevadas a cabo en el seno del FMI (BERMEJO GARCÍA, R. y GARCÍANDÍA GARMENDIA, R., «El Fondo Monetario Internacional ante la crisis financiera actual», *REEI*, 2009, núm. 17, pp. 1-34). Es más, el veto del Congreso de los Estados Unidos a ratificar el acuerdo de revisión de las cuotas que se aprobó en 2010 es un claro ejemplo del interés que tienen (y han tenido siempre) los Estados Unidos en conservar, cueste lo que cueste, el derecho de veto en el FMI. Así las cosas, la desproporción es evidente, pues mientras que los Estados Unidos tienen en torno al 19 por 100 del PIB mundial, y un 16,75 por 100 de participación en los derechos de voto del Fondo, China, que tiene un 16 por 100 del PIB mundial, tan sólo tiene un 3,8 por 100 de los votos, mientras que la India con un 6 por 100 tiene un 2,3 por 100 de los derechos de voto (LÓPEZ ESCUDERO, M., «Estabilidad económico-financiera y Derecho internacional», *AFDUAM*, 16, 2012, pp. 367-406. Sobre este problema de las cuotas en el FMI, véase *FMI. Fondo Monetario Internacional. Informe Anual 2014. De la Estabilización a un crecimiento sostenido*, Washington, 2014, pp. 46 y ss.). Esta desigualdad de trato no fue suficiente para que los *BRICS* lograran consensuar su apoyo a un candidato para dirigir el FMI en 2011 ni para presidir el Banco Mundial un año más tarde.

2. En todo lo referente al Banco de Desarrollo de los *BRICS*, conviene tener presente que durante los primeros años de la crisis financiera internacional los grandes países emergentes, y por tanto los *BRICS*, también han acumulado grandes cantidades de divisas que han colocado en los Fondos y Bonos soberanos de los Estados industrializados, beneficiándose éstos de una transferencia muy importante de recursos financieros y a no muy alto interés. Evidentemente esta transferencia de recursos se hizo en contra de los intereses de los propios países que los transferían, ya que éstos acumulaban un déficit muy importante de inversión, sobre todo en infraestructuras (a este respecto, véase el interesante estudio de BATTCHARYA, A. y ROMANI, M., *Meeting the Infrastructure Challenge: The Case for a New Development Bank*, G-24, LSE, Madrid, 11th March, 2013, 19 pp.). Esta situación fue la que abrió los ojos a los *BRICS* para ir pensando en la creación de una entidad o mecanismo que canalizara estos recursos *ad intra*, contribuyendo así al desarrollo de estos países. Partiendo de esta premisa, el objetivo era crear una institución que sirviera de complemento a las instituciones financieras internacionales pero nunca con el fin de sustituirlas. Además, se pensaba que se contribuiría así a reforzar la voz de los grandes países emergentes en el desarrollo de la arquitectura financiera y a proveer ésta de medios financieros adicionales. Puestos los objetivos, tan sólo quedaba la puesta en marcha de la institución, una vez que la crisis financiera internacional había puesto de manifiesto las lagunas financieras de muchos países desarrollados y sus necesidades en esta materia. Tan sólo basta con recordar las grandes reservas de divisas de China, e incluso en esos momentos de Rusia, así como sus inyecciones financieras en la compra de deuda de muchos países industrializados, empezando por Estados Unidos, para comprender que había llegado el momento de mostrar al mundo sus capacidades así como su responsabilidad en el sistema financiero internacional. Sin embargo, hay que recalcar que los primeros pasos que se dan para la creación del Banco de Desarrollo de los *BRICS* se llevan a cabo

no entre 2009 y 2012, cuando estos países estaban en la cúspide del reconocimiento internacional a quienes muchos Estados, como España, acudían solicitando una especie de SOS financiero, sino después, lo que indica que la idea inicial de crear una institución financiera había madurado.

A pesar de que lo que más se ha difundido ha sido de que Rusia fue la pionera de crear un Banco de Desarrollo de los *BRICS*, la idea inicial no fue de Rusia ni de Vladimir Putin, sino de la India en los inicios del año 2012, con el fin de financiar sus ingentes necesidades energéticas y de infraestructuras (véase BARONE, B. y SPRATT, S., *Rising Powers in International Development. Development Banks from the BRICS*. Evidence Report núm. 111, February 2015, pp. 10-11; este estudio analiza con exhaustividad los distintos Bancos de desarrollo de los países *BRICS*). Así las cosas, no es extraño que el nuevo Banco de Desarrollo de los *BRICS* se creara con estos objetivos, y en unos momentos en los que las turbulencias económicas y financieras internacionales eran una evidente realidad. En este contexto, fue en 2013, en la ciudad sudafricana de Durban, conocida también por otras razones, cuando durante la quinta cumbre de los *BRICS*, éstos anunciaron poner en marcha a lo largo del año siguiente un banco de desarrollo encaminado a «movilizar recursos para proyectos de infraestructuras y de desarrollo sostenible en los *BRICS* y en otras economías emergentes y países en desarrollo» con el fin de «complementar los esfuerzos existentes de las instituciones financieras multilaterales y regionales para el crecimiento y el desarrollo mundiales». El objetivo es que el nuevo banco se convierta en una «nueva» fuente de financiación para las economías emergentes, cuyas necesidades no se están viendo completamente satisfechas a través de las instituciones financieras existentes. Se espera así que el banco de los *BRICS* contribuya a reducir ese déficit financiero no sólo con los préstamos del propio Banco, sino también con el objeto de movilizar recursos financieros de otros países financieramente fuertes como algunos de los países exportadores de petróleo. Se quería, además, que al margen de la creación del Banco de Desarrollo, se incluyera la creación de un mercado de divisas entre las monedas de los *BRICS* (real brasileño, rublo ruso, rupee india, renminbi chino y el rand sudafricano) con el fin de diversificar las reservas de divisas y al mismo tiempo crear una «reserva de divisas *BRICS*», intentando poner así fin a su dependencia del dólar.

Estos planteamientos hechos en Durban (para más detalles, véase *Fifth Summit: eThekwin Declaration and Action Plan*, Durban, 27 de marzo de 2013, en <http://en.brics2015.ru>), al lado de otros muchos que figuran en esta Declaración eThekwin relacionados con el desarrollo en África, con el sistema multilateral de comercio de la OMC, etc., constituyeron los primeros pasos para lo que luego sería el Banco de los *BRICS*. Pero la mención más clara al futuro Banco de Desarrollo de los *BRICS* figura, sin embargo, en el párr. 12 de la precitada Declaración eThekwin.

Todos estos pasos dejaron ya preparadas las bases para que en la Sexta Cumbre celebrada en Fortaleza (Brasil) se decidiera crear, tal y como reza el párr. 11 de la Declaración de Fortaleza y el Plan de Acción, el Banco de Desarrollo de los *BRICS*. Pero en esta Declaración de Fortaleza no se plasma sólo la creación del Banco de Desarrollo de los *BRICS*, sino que recoge una serie de elementos que van mucho más allá de la simple creación de una institución financiera, con afirmaciones que suenan a reminiscencias de otros tiempos, y quizás sea verdad. Pero lo cierto es que los *BRICS* de hoy en día no son los países en desarrollo de la década de los setenta del siglo pasado cuando reivindicaban un nuevo orden económico internacional (sobre estas reivindicaciones, véase BERMEJO GARCÍA, R., *Vers un nouvel ordre économique in-*

ternational. Étude centrée sur les aspects juridiques, Fribourg, Éditions universitaires, 1982, 462 pp.).

Si nos centramos ahora en el Acuerdo por el que se crea el Banco de Desarrollo de los *BRICS*, éste consta de un breve Acuerdo de cuatro artículos y de un Anexo, que forma parte integrante de éste, en el que se encuentran todas las disposiciones referentes al Banco propiamente dicho (para el texto del Acuerdo y Anexo, véase <http://en.brics2015.ru>; y también <http://brics6.itamaray.gov.br/media2/press-releases/219-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-juli-15>). Lo primero que conviene resaltar del Acuerdo es el hecho de que ya en su preámbulo los países *BRICS* se muestran convencidos de que el nuevo Banco de Desarrollo refleja las estrechas relaciones entre ellos al dotarse de un fuerte instrumento (financiero) para reforzar su cooperación económica. Al mismo tiempo se recuerda el déficit de recursos financieros que tienen los países emergentes y los países en desarrollo a la hora de hacer frente al desarrollo de sus infraestructuras y al desarrollo sostenible. Como ya hemos apuntado, estos dos aspectos han estado siempre presentes desde que se empezó a pensar en la creación del Banco.

Al dispositivo del Acuerdo, muy breve por cierto, pues sólo se compone de cuatro artículos, hay que añadir el Anexo, en donde se encuentra todo lo relacionado con el funcionamiento del Banco. En el art. 1 del Acuerdo y el Capítulo I del Anexo se encuentran los propósitos y las funciones, entre los que conviene recalcar la movilización de recursos financieros para los proyectos de infraestructuras y de desarrollo sostenible, por supuesto en los *BRICS*, aunque no sólo, ya que se amplió el abanico de países también a los países emergentes y a los países en desarrollo, convirtiéndose así en un medio complementario a las instituciones financieras ya existentes. Esto es algo que siempre ha estado presente en el espíritu de los *BRICS*, comprometiéndose así a cumplir con la imagen y el discurso que ellos han mantenido en plena crisis financiera internacional de ir asumiendo su responsabilidad en los ámbitos económico y financiero internacional. Para cumplir con estos fines, el Banco podrá financiar tanto proyectos públicos como privados a través de créditos, garantías, participaciones de capital u otros instrumentos financieros, cooperando con otras organizaciones internacionales o entidades financieras. El Banco podrá también prestar asistencia técnica a los proyectos que de una forma u otra sean apoyados por el Banco, algo importante para determinados países con un bajo desarrollo.

La condición de miembro, los votos, el capital y las participaciones están reguladas en el art. 2 del Acuerdo y en el Capítulo II del Anexo. Los miembros fundadores son los cinco Estados *BRICS*, pero la membresía está abierta a todos los miembros de las Naciones Unidas, tanto a los prestatarios como a los prestamistas. Pero, quizás, lo que es más importante para un Banco de estas características sea el capital, que según el art. 2 del Acuerdo y el 7 del Anexo es de cien mil millones de dólares USA como capital autorizado, el cual la mitad tiene que ser inicialmente suscrito. Este capital suscrito inicialmente se distribuye por igual entre los miembros fundadores según lo previsto en el *Attachment 1* (Adjunto) del Anexo. Respecto al voto, se ha recogido el vínculo entre capital de cada Estado y el poder de voto. Como el capital suscrito inicialmente es igual para todos, aquí todos tendrán los mismos derechos de voto. Sin embargo, como los países fundadores han suscrito inicialmente la misma cantidad de participaciones, y las participaciones futuras se tendrán que emitir a la par salvo que la Junta de Gobernadores lo decida de otra manera diferente [arts. 7.a) y 8.b)], esto equivale en la práctica el mismo poder de voto entre los Estados fundadores (para más detalles, véase SCHABLITZKI, J., *The BRICS Development Bank: A New Tool*

for South-South Cooperation?, BRICS Policy Centre, BPC Policy Brief-V.5, December, 2014, núm. 1, p. 6). Respecto a la adopción de decisiones, la regla general es que se adoptan por mayoría simple. Sin embargo, hay casos en los que se requiere especialmente una mayoría cualificada, que se obtendrá siempre y cuando se reúnan dos tercios del total de los votos, mientras que para una mayoría especial se requerirá una doble mayoría, es decir el voto afirmativo de cuatro de los cinco miembros fundadores y dos tercios del total de los votos [art. 6.b) del Anexo].

Conviene apuntar en torno al capital del Banco que China propuso que las participaciones en el capital fuera proporcional al PNB de cada Estado, encontrando una fuerte oposición entre los otros Estados miembros. La solución que se encontró fue dividir el capital inicial por igual entre los cinco Estados, y los mismos derechos de voto, dejando el resto del capital autorizado supeditado a las participaciones. La tesis de China tenía su sentido, pues tiene un PNB que es veintiocho veces mayor que el de Sudáfrica (véanse más detalles en BARONE, B. y SPRATT, S., *Rising Powers in International Development...*, *op. cit.*, p. 11).

En cuanto a los órganos rectores, el art. 3 del Acuerdo y el Capítulo III del Anexo recogen una estructura clásica, es decir, una Junta de Gobernadores (uno por Estado miembro) que será el Órgano con plenas competencias para adoptar las decisiones del Banco (art. 11 del Anexo), un Directorio Ejecutivo (*Board of Directors*) responsable de las operaciones del Banco (art. 12 del Anexo), un presidente, elegido por la Junta de Gobernadores, de entre sus miembros fundadores de forma rotatoria. El presidente no votará, salvo para decidir en caso de igualdad de votos invocando el voto de calidad. El presidente dirigirá el Comité de crédito e inversión (art. 13 del Anexo). El presidente recomendará el nombramiento de los vicepresidentes, uno por Estado miembro, salvo el país que esté representado por el presidente, y serán nombrados por la Junta de Gobernadores. La cuestión de saber quién ejercería la primera Presidencia, que rotará cada cinco años [art. 13.d)], suscitó una lucha importante entre Brasil y la India, siendo al final la India la que ejercerá de primer presidente del Banco.

Las operaciones que puede llevar a cabo el Banco, tal y como están reguladas en el Capítulo IV del Anexo son bastante complejas, distinguiendo claramente (art. 18) entre las operaciones ordinarias que son aquellas financiadas por los recursos del capital del Banco, y las especiales, que son aquellas que serán financiadas por los recursos especiales, estando unos y otros recursos completamente separados en todos los aspectos [art. 18.c)]. Será la Junta de Gobernadores quien decida, según las reglas de mayoría antes anunciadas, la financiación de las operaciones, aplicando los principios operativos expresamente recogidos en el art. 21. Cómo se llevan a cabo la financiación de estas operaciones, y con qué principios será la prueba de fuego que demostrará la faceta positiva o negativa del Banco, y experiencia no falta en los países miembros, pues todos ellos tienen ya a nivel interno un Banco de Desarrollo (véase un estudio exhaustivo de estos Bancos en BARONE, B. y SPRATT, S., *Rising Powers in International Development...*, *op. cit.*, pp. 20-115).

El Anexo del Acuerdo, en su Capítulo VIII, prevé también unas reglas referentes a las eventuales enmiendas, interpretación y solución de controversias. Respecto a las primeras, el Acuerdo puede efectivamente ser enmendado, bien sea a iniciativa de un miembro o de un gobernador de la Junta de Gobernadores, por esta última, por una mayoría de dos tercios, entrando en vigor tres meses después, al menos que la Junta de Gobernadores diga otra cosa. También las cuestiones de interpretación serán sometidas a la Junta de Gobernadores. En cuanto a la solución de controversias, se pre-

vé el sistema de arbitraje, al que están tradicionalmente muy vinculados países como China o Rusia. El Tribunal arbitral estará compuesto por tres miembros: uno será propuesto por el propio Banco, otro por el país en cuestión que pretende que haya una controversia, y el tercero, salvo si las partes deciden otra cosa, por otra persona, pero que debe ser aprobada por la Junta de Gobernadores. Pero si la controversia vierte sobre un contrato entre el Banco y un Estado prestatario, se resolverá según lo previsto en el respectivo contrato.

Por último, el Acuerdo sobre el Banco, entrará en vigor una vez que haya sido aceptado, ratificado o aprobado por todos los países *BRICS*. El Acuerdo ya está en vigor desde el 8 de julio de 2015, día en que China ha presentado los instrumentos de ratificación con ocasión de la VII cumbre de los *BRICS* en Ufá (Federación Rusa), y según las previsiones comenzará sus operaciones a partir de enero de 2016, financiando cinco proyectos de infraestructuras, uno por Estado miembro (sobre estos aspectos, véase *Russia Beyond the Headlines*, 1 de julio de 2015). El banco tiene su sede en Shanghai, a pesar de la oposición inicial de la India que pretendía que se estableciera en Nueva Delhi.

Cabe ahora preguntarse si las esperanzas puestas en este nuevo Banco podrán convertirse en realidad o no (para un estudio interesante a este respecto, véase GRIFFITH-JONES, S., *A BRICS Development Bank: A Dream Coming True?* UNCTAD, Discussion Papers, March 2014, núm. 215, 21 pp.) sobre todo en relación con los países en desarrollo y como institución que ha sido configurada y vista por muchos países como que nacía para colmar ciertas lagunas del sistema financiero internacional. Algunos autores no han dudado en enarbolar ya una cierta desconfianza, señalando que no es un Banco del Sur ni para los países del Sur. Y es que para estos autores críticos con el Banco, indican que tanto las condiciones para suscribir el capital como el poder de voto reflejan los intereses nacionales de los *BRICS*, perdiendo así la oportunidad para introducir en este ámbito a nivel internacional una estructura institucional más democrática (véase MAIHOLD, G., «Die BRICS-Bank-der Einstieg in eine neue Weltfinanzordnung», *SWP-Aktuell*, 53, 2014, pp. 1-8, especialmente 7-8; igualmente SCHABLITZKI, J., *The BRICS Development Bank...*, *op. cit.*, pp. 9 y ss., en donde se habla de «esperanzas y desilusiones»). Otros hacen, sin embargo, una crítica más técnica, como Rolf Langhammer, para quien «a fecha de hoy, no es un banco en sentido propio, sino que es en realidad un fondo que se alimenta de las contribuciones de los miembros» (LANGHAMMER, R., «Die BRICS-Entwicklungsban kein Fonds, aber noch keine Bank», *Wirtschaftsdienst*, vol. 94, 2014, núm. 8, pp. 530-531).

El futuro nos dirá quién tiene razón, si la esperanza o la desilusión. Nosotros nos quedamos sin embargo con la primera, pues es lo último que se pierde... Y quizás tengamos razón a la luz de la declaración que ha hecho el presidente ruso el 10 de julio de 2015 al término de las dos cumbres que han tenido lugar en la ya citada ciudad de Ufá, una sobre los *BRICS* y la otra sobre la Organización de cooperación de Shanghai según la cual «los *BRICS* son los futuros líderes del mundo» (*El País digital* de 11 de julio de 2015).

Romualdo BERMEJO GARCÍA
Universidad de León

Eugenia LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ
Universidad de Navarra

<http://dx.doi.org/10.17103/redi.67.2.2015.4a.03>

4. PUBLICACIÓN DE LOS APPRI CELEBRADOS POR ESPAÑA CON SENEGAL Y BAHRÉIN: SU APLICACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE INVERSIONES

1. El 19 de marzo y el 3 de abril de 2015 se publicaron en el *BOE* los acuerdos sobre promoción y protección recíproca de las inversiones (APPRI) celebrados por España con Senegal y Bahreín, respectivamente. En línea con varios trabajos publicados en esta *Revista*, la presente nota examina su contenido [véanse vol. LIX, núm. 1, pp. 389-393 (Macedonia y Moldavia); vol. LIX, núm. 2, pp. 834-838 (Colombia); vol. LX, núm. 2, pp. 695-700 (Kuwait y México); vol. LXI, núm. 1, pp. 305-311 (China); vol. LXII, núm. 1, pp. 277-283 (Libia); y vol. LXIV, núm. 1, pp. 237-243 (Vietnam)].

Asimismo, a resultas de la atribución a la Unión Europea (UE) del ejercicio de la competencia sobre protección de las inversiones extranjeras directas, se indaga sobre la práctica convencional que otros Estados miembros de la Unión Europea han concertado con Senegal y Bahreín, con el propósito de sistematizar las consecuencias jurídicas que el ejercicio efectivo de esta competencia puede tener sobre los operadores económicos que desarrollan sus actividades tanto en aquellos Estados como en la Unión Europea, potenciales beneficiarios de los derechos conferidos por estos APPRI.

2. Para abordar la primera parte de este análisis conviene distinguir cuatro aspectos, a saber: los conceptos de inversor e inversión; las obligaciones de promoción y protección; los mecanismos de arreglo de las controversias inversor-Estado; y, por último, algunas cuestiones relacionadas con la aplicación material y temporal de los APPRI.

En primer lugar, los conceptos de inversor e inversión quedan definidos por un listado no exhaustivo de ejemplos indicativos. Es de destacar, no obstante, una referencia a los derechos derivados de «concesiones para la prospección, el cultivo, la extracción o la explotación de los recursos naturales» en el art. 1.1.e) de los APPRI y que en otro párrafo del mismo precepto se mencionan las inversiones realizadas mediante sociedades locales controladas por inversores extranjeros. Asimismo, si bien ambos APPRI prevén que las personas jurídicas asumirán la condición de inversor con arreglo a los criterios del lugar de constitución y del domicilio efectivo, deben subrayarse algunas particularidades. El art. 1.2.b) del APPRI con Senegal se refiere a las «asociaciones empresariales» en el listado no exhaustivo de personas jurídicas incluidas en el concepto de inversor, una categoría que puede ser útil para los consorcios de empresas que ejecutan infraestructuras y obras de ingeniería. Mientras que el art. 1.4 del APPRI con Bahreín incorpora al ámbito de protección convencional los rendimientos de créditos resultantes de la deuda soberana, que son definidos como «los rendimientos procedentes de créditos de cualquier clase, estén o no garantizados por una hipoteca e incorporen o no una cláusula de participación en los beneficios del deudor, y, en particular, los rendimientos de valores públicos y rendimientos de bonos y obligaciones, incluidas las primas y premios vinculados a tales títulos, bonos y obligaciones».

En segundo lugar, el alcance de las obligaciones de promoción y protección presenta un contenido bastante similar en ambos acuerdos y es conforme con los postulados que se han venido desarrollando en la práctica convencional española más reciente. En efecto, los APPRI reconocen los estándares del trato justo y equitativo y la plena protección y seguridad «de conformidad con el Derecho internacional», es decir, proponen su interpretación al calor del Derecho internacional (DI) consuetudinario.

nario y no de manera autónoma (art. 3.1). En la parte final de este mismo precepto, además, los dos APPRI incluyen una *umbrella clause* que permitiría elevar las controversias contractuales al arbitraje de inversiones. La aproximación mantenida a las cláusulas de trato nacional y de la nación más favorecida (art. 4), compensación por pérdidas (art. 6), transferencias (art. 7) y subrogación (art. 9) tampoco no presenta particularidades notorias. En cuanto a la obligación de no expropiar de manera discriminatoria e injustificadamente (art. 5), la redacción en ambos APPRI difiere sensiblemente, aunque se mantiene el núcleo fundamental de obligaciones, es decir, tanto la prohibición general de expropiar o adoptar medidas de efecto equivalente, como la obligación de pagar una indemnización «pronta, adecuada y efectiva». Asimismo, el art. 5.5 de los acuerdos tutela aquellas expropiaciones sufridas por inversores extranjeros que operan mediante sociedades locales, reforzándose el nivel general de protección conferido a estos individuos.

En tercer lugar, la cláusula de arreglo de las controversias inversor-Estado es fiel al modelo que viene utilizando España (art. 11). Finalizado el periodo de negociaciones previas, el inversor extranjero podrá acudir a los tribunales internos del Estado receptor de la inversión o iniciar tanto un arbitraje de inversiones institucional, bajo las reglas del Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), como *ad hoc*, mediante las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Ambos APPRI designan como derecho aplicable a ese arbitraje, además del propio acuerdo, «el derecho nacional de la Parte Contratante en cuyo territorio se haya realizado la inversión [...] y las reglas y principios generalmente» reconocidos por el Derecho internacional (art. 11.3). Senegal y Bahréin son partes del Convenio CIADI desde el 21 de mayo de 1967 y el 15 de marzo de 1996, respectivamente. En ambos casos los inversores españoles podrían recurrir al CIADI si surgiera una controversia derivada de una inversión. Senegal, por ejemplo, ha recibido tres demandas en este foro, aunque ninguna proviene de inversores españoles: véanse *Milicom International Operations BV y Santel GSM SA c. Senegal* (caso CIADI núm. ARB/08/20, transado por las partes mediante laudo de 27 de noviembre de 2012); *VICAT c. Senegal* (caso CIADI núm. ARB/14/19, arbitraje pendiente); y *Menzies Middle East y Africa SA y Aviation Handling International Ltd. c. Senegal* (caso CIADI núm. ARB/15/21, arbitraje pendiente).

Y, en cuarto lugar, importa referirse a los preceptos que regulan su aplicación material y temporal (arts. 12 y 13). Los APPRI estudiados prevén un periodo de duración inicial de diez años, transcurridos los cuales continuarán en vigor de manera indefinida salvo que mediara una notificación de las partes solicitando su denuncia; denuncia que produciría efectos a los doce meses de su solicitud (arts. 13.1 y 13.2). Sus disposiciones seguirían en vigor por un periodo adicional de diez años para las inversiones establecidas con anterioridad a la fecha de la denuncia (art. 13.3). Mientras que el art. 12 del APPRI con Senegal, en línea con la práctica convencional general, limita su aplicación a las controversias surgidas con posterioridad a su entrada en vigor, el art. 12 del APPRI con Bahréin señala que «el presente Acuerdo será aplicable a las inversiones realizadas por inversores de cualquiera de las Partes Contratantes en el territorio de la otra Parte Contratante, tanto antes como después de la entrada en vigor del presente Acuerdo». Esta redacción, idéntica a la prevista en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Cortes Generales, IX Legislatura, Serie A, núm. 39, de 5 de septiembre de 2008), vendría a dejar abierta una eventual aplicación del APPRI a cualquier controversia anterior al momento de su entrada en vigor. Los APPRI celebrados por Bahréin y la Unión Belgo-Luxemburguesa, Francia o el Reino Unido emplean un enunciado idéntico. En cambio, el art. 12 del APPRI celebrado por Bahréin y la Repú-

blica Checa establece que *«the Agreement shall not apply to claims or disputes that have arisen before its entry into force»*.

3. En el plano del Derecho de la Unión Europea, los APPRI celebrados con Senegal y Bahréin forman parte del listado de acuerdos firmados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que España notificó a la Comisión Europea y que esta institución publicó en la «Lista de los acuerdos bilaterales de inversión contemplados en el art. 4, apdo. 1, del Reglamento (UE) núm. 1219/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen disposiciones transitorias sobre los acuerdos bilaterales de inversión entre Estados miembros y terceros países» (*DO C 131*, de 8 de mayo de 2013, p. 2; *DO C 169*, de 5 de junio de 2014, p. 1; y *DO C 135*, de 24 de abril de 2015, p. 1), en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 2 del Reglamento (UE) núm. 1219/2012, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, por el que se establecen disposiciones transitorias sobre los acuerdos bilaterales de inversión entre Estados miembros y terceros países (*DO L 351*, de 20 de diciembre de 2012, p. 40). También figuran en esta lista los APPRI firmados por España con: Angola (21 de noviembre de 2007); Arabia Saudí (9 de abril de 2006); Etiopía (17 de marzo de 2009); Gambia (17 de diciembre de 2008); Ghana (6 de octubre de 2006); Mauritania (24 de julio de 2008); República Democrática del Congo (18 de diciembre de 2008) y Yemen (29 de enero de 2008). España, en el momento de cerrar esta líneas, ha firmado, autorizado la firma o viene negociando otros APPRI con Bielorrusia, Catar, Haití, Guyana, Mongolia y Mozambique que no figuran en la citada lista, si bien todos ellos quedan sometidos al régimen jurídico previsto por la Comisión Europea.

Además de España, han celebrado APPRI con Senegal los siguientes Estados miembros: Alemania (24 de enero de 1964); Francia (26 de julio de 2007); Italia (13 de octubre de 2000); Países Bajos (3 de agosto de 1979); Reino Unido (7 de mayo de 1980); Rumania (19 de junio de 1980) y Suecia (24 de febrero de 1967). Por su parte, Bahréin ha celebrado APPRI con: Alemania (5 de febrero de 2007); Bulgaria (26 de junio de 2009); Francia (24 de febrero de 2004); Italia (29 de octubre de 2006); Países Bajos (5 de febrero de 2007); República Checa (15 de octubre de 2007); Reino Unido (30 de octubre de 1991) y Unión Belgo-Luxemburguesa (11 de julio de 2006).

A la luz de lo establecido en el art. 3 del Reglamento (UE) núm. 1219/2012: «Sin perjuicio de otras obligaciones de los Estados miembros en virtud del Derecho de la Unión, los acuerdos bilaterales de inversión notificados con arreglo al art. 2 del presente Reglamento podrán mantenerse o entrar en vigor, de acuerdo con el Tratado de Funcionamiento y el presente Reglamento, hasta que entre en vigor un acuerdo bilateral de inversión entre la Unión y el tercer país de que se trate». Por consiguiente, en tanto que la Unión Europea negocia acuerdos con Senegal y Bahréin que contengan disposiciones relativas a la protección de las inversiones extranjeras (ya sean APPRI, ya sean acuerdos más completos), la atribución del ejercicio de esta competencia a la Unión Europea no menoscaba la aplicación de los APPRI ya celebrados por los Estados miembros, ni impide la entrada en vigor de aquellos sobre los que todavía no se hubiera manifestado el consentimiento en obligarse, ni la negociación de nuevos acuerdos con Senegal y Bahréin por parte de otros Estados miembros siempre que se cumplan las previsiones contenidas en los capítulos III y IV (arts. 7-12) del Reglamento (UE) núm. 1219/2012 y, en particular, se garantice que todos estos acuerdos no entran en contradicción con el Derecho de la Unión Europea, ni perjudican el ejercicio de esta competencia por parte de la Unión Europea.

Desde la perspectiva del Derecho internacional económico el régimen jurídico diseñado por la Comisión Europea hace compatibles los compromisos internacio-

nales firmados por los Estados miembros antes (e incluso después) de la entrada en vigor del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea con el incipiente régimen europeo de protección de las inversiones. Sin embargo, la preservación de este régimen bilateral de manera transitoria, desde la perspectiva de los inversores, supone el mantenimiento de situaciones de asimetría jurídica plasmadas en los diversos APPRI celebrados por los Estados miembros con Senegal y Bahrein en el plano de los sujetos protegidos, los derechos conferidos y los medios procesales previstos para hacer efectivos estos derechos.

A diferencia de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, los APPRI celebrados por los Países Bajos se caracterizan por extender el concepto de inversor extranjero a las personas jurídicas no constituidas en un Estado parte pero controladas directa o indirectamente por una persona física o jurídica de ese Estado [art. 1.4.b) del APPRI con Senegal y art. 1.b)iii) del APPRI con Bahrein]. Algunos acuerdos predicán un concepto autónomo para el estándar del trato justo y equitativo (art. 2.2 del APPRI celebrado por Senegal y el Reino Unido), mientras que otros acotan sus contornos al DI consuetudinario (art. 12 del APPRI celebrado por Senegal y Suecia). El APPRI celebrado por Bahrein y la Unión Belgo-Luxemburguesa establece referencias a la necesidad de proteger los estándares internacionales medioambientales (art. 5) y laborales (art. 6), a diferencia de los APPRI celebrados por el resto de Estados miembros, incluida España. El APPRI celebrado por Bahrein y el Reino Unido prevé la extensión del trato de la nación más favorecida «*to the whole of this Agreement*», dando pábulo a una eventual invocación de la «doctrina *Maffezini*». En otras palabras, los inversores británicos podrían reclamar un mejor trato concedido por Bahrein a los inversores de otros Estados miembros de la Unión Europea tanto en los aspectos sustantivos como procesales.

También se observan algunas particularidades en materia procesal, como la ausencia de un procedimiento de arreglo de las controversias inversor-Estado en los APPRI celebrados por Senegal con Alemania, Rumanía y Suecia. En este contexto, las cláusulas de sometimiento al arbitraje de inversiones tampoco son homogéneas porque ponen a disposición de los inversores diversos foros arbitrales y en lo tocante al derecho aplicable al arbitraje no emplean un enunciado uniforme (compárense, a modo de ejemplo, el art. 8 del APPRI celebrado por Senegal y el Reino Unido, que sólo prevé el «arbitraje CIADI» y el art. 11 del APPRI celebrado por Senegal y España, que entre otras alternativas ofrece el recurso al arbitraje *ad hoc*). Por último, las «cláusulas de supervivencia» tampoco establecen un único plazo de duración (diez años el APPRI celebrado por Bahrein y la República Checa; quince años el APPRI celebrado por Bahrein y los Países Bajos y veinte años el APPRI celebrado por Bahrein y el Reino Unido).

4. En conclusión, el escenario jurídico descrito en las anteriores líneas puede definirse como provisional, asimétrico y heterogéneo. Estos atributos son característicos del periodo de transición en el que se desenvuelve el ejercicio de la competencia sobre protección de las inversiones extranjeras directas y no resultan del todo extraños al proceso de integración europea, pues situaciones similares ya se han reproducido en el pasado al armonizar la actividad convencional exterior en el ámbito comercial o de la pesca. En por esto que debe exigirse a los Estados miembros la máxima diligencia a la hora de comunicar a la Comisión Europea todas las acciones que emprendan y la mayor transparencia hacia los ciudadanos, destinatarios finales de estos APPRI.

En el caso de España, se recomienda la publicación en el *BOE* de todos aquellos acuerdos que vayan entrando en vigor, tras las correspondientes manifestaciones del

consentimiento. En el caso de Senegal, la publicación en el *BOE* el 19 de marzo de 2015 tuvo lugar más de cuatro años después de la fecha de entrada en vigor (4 de febrero de 2011). Esta práctica, así como la publicación en el *BOE* del APPRI con Guinea Ecuatorial el 17 de febrero de 2015 (este APPRI entró en vigor el 11 de agosto de 2009 y se aplica provisionalmente desde el 22 de noviembre de 2003), no se compeadece bien con las más elementales exigencias de transparencia que deben presidir la acción exterior de los Estados miembros de la Unión Europea.

Francisco PASCUAL VIVES

Universidad de Alcalá

<http://dx.doi.org/10.17103/redi.67.2.2015.4a.04>

5. EL BROTE DEL VIRUS DEL ÉBOLA EN ÁFRICA OCCIDENTAL COMO AMENAZA PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

1. En una iniciativa sin precedentes el pasado 18 de septiembre de 2014 el Consejo de Seguridad determinó unánimemente —mediante su Resolución 2177 (2014)— que el brote del virus del Ébola que estaba afectando a diversos países de África Occidental, principalmente Guinea, Liberia y Sierra Leona, constituía una «amenaza para la paz y la seguridad internacionales». La importancia de este pronunciamiento plantea diversas cuestiones que pueden ser objeto de análisis desde la perspectiva jurídico-internacional. La primera constatación gira en torno al hecho de que, en los últimos años, el Consejo de Seguridad ha ido ampliando el concepto de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, convirtiéndose en un auténtico directorio mundial con capacidad para activar sus poderes y considerar determinadas situaciones como amenazas a la paz y la seguridad internacionales; y, en consecuencia, adoptar recomendaciones y decisiones en múltiples esferas, a las que ahora debe añadirse el ámbito de la salud global.

En la Cumbre Mundial 2005 se evidenció, a mi entender, la naturaleza amplia, diversa e interconectada de las amenazas a la paz y seguridad internacionales. Se plasmaba, así, un consenso colectivo en relación con la consideración de que determinadas amenazas a la salud global podían también constituir amenazas para la paz y la seguridad internacionales. Por lo que se refiere a los temas de salud global se trataba de un planteamiento reactivo al hecho de que, en las últimas décadas, hemos estado asistiendo a la emergencia de nuevas enfermedades infecciosas de rápida propagación, como el VIH/SIDA, o el Síndrome Agudo Respiratorio Severo (SARS), o la gripe aviar, lo que se ha complementado con la reemergencia de enfermedades que aparentemente habían sido controladas, como la tuberculosis, o con la persistencia del grave problema de la malaria, endémica en muchos países en desarrollo, o de las enfermedades tropicales desatendidas.

El que el Consejo de Seguridad haya determinado ahora, por vez primera, que un problema de salud global —como este brote del virus del Ébola— constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales debe situarse en el contexto de previos pronunciamientos del Consejo en relación con el VIH/SIDA del año 2000 [Resolución 1308 (2000), de 17 de julio] y del año 2011 [Resolución 1983 (2011), de 7 de junio]. En ambos casos, el Consejo de Seguridad se pronunciaba sobre los riesgos y consecuencias para la seguridad de un problema sanitario y sobre la manera de hacerle frente, limitándose a expresar su preocupación, reclamando acción y coordinación internacional y, en todo caso, vinculando las consecuencias de la epidemia a las situaciones de conflicto. Es decir, el Consejo venía a considerar la epidemia del

VIH/SIDA como un elemento importante —pero sólo esto— en el contexto del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Lo más relevante es, precisamente, que la resolución objeto de este comentario opera un importante salto cualitativo al considerar que esta crisis sanitaria «constituye» una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

2. El virus del Ébola es una epizootia cuyos principales huéspedes son algunas especies de murciélagos que actúan como reservorios naturales. Se trata de una fiebre hemorrágica muy virulenta, de gran morbilidad y que se contagia por el contacto directo con las excreciones y los fluidos corporales de una persona infectada. Desde que el virus fue descubierto y descrito en 1976, diversos brotes en el continente africano no han comportado, sin embargo, una investigación farmacéutica suficientemente importante como para haber producido una vacuna adecuada. El actual brote epidémico —el más grande hasta el momento por el número de infectados y de defunciones— se inició cuando una variante local de la cepa Zaire se localizó en Guinea en diciembre de 2013 y rápidamente se expandió silenciosamente por Liberia y Sierra Leona. Esta irradiación en un área rural fronteriza entre países con unas infraestructuras sanitarias poco desarrolladas condicionó también la reacción internacional ante el brote. A partir de marzo de 2014, la OMS notificó oficialmente el brote y se incrementó la asistencia internacional para ofrecer aislamiento y tratamiento a las personas afectadas por la enfermedad y prevenir su contagio.

Pese al creciente incremento de casos —ya que la epidemia se trasladó a zonas urbanas altamente pobladas— la OMS, quizás escamada por otras alertas mundiales como la de la gripe A en 2010, tardó demasiado, a mi juicio, en poner en marcha los mecanismos de emergencia internacional. Finalmente, el 8 de agosto de 2014 la Directora General de la OMS, asesorada por el Comité de Emergencias, declaró la existencia de una emergencia de salud pública de importancia internacional y puso en marcha los mecanismos previstos en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de 2005. La declaración de esta emergencia implica consecuencias para todos los Estados obligados por el RSI (2005) y permite al Comité de Emergencias formular recomendaciones temporales o permanentes. Sobre la base de su autoridad y competencia técnica, la OMS ha generado desde entonces numerosas guías, protocolos y hojas de ruta para la respuesta al virus del Ébola, con las necesidades y las medidas y recomendaciones para la gestión, coordinación y el acompañamiento de la lucha contra la epidemia y el control de la infección.

Para contextualizar mejor la situación, debe señalarse que los países más afectados tienen una historia reciente muy convulsa y que estaban empezando a disfrutar de una paz, seguridad y estabilidad relativas y realizando esfuerzos colectivos para su desarrollo socioeconómico, para lo que contaban también con las Naciones Unidas. Baste con indicar, en este sentido, que los tres países en cuestión están incluidos en el programa de trabajo de la Comisión de Consolidación de la Paz y que en uno de ellos todavía se mantiene activa una operación de mantenimiento de la paz (la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, *United Nations Mission in Liberia*, UNMIL). Precisamente, la resolución sobre el Ébola del Consejo de Seguridad se titulaba «Paz y seguridad en África». Además, y para completar el argumento, cabe indicar el contexto de subdesarrollo y de pobreza de estos países, bastando para ello con señalar que según los datos del PNUD ocupan las posiciones 175 (Liberia), 179 (Guinea) y 183 (Sierra Leona), sobre una lista de 187 países en su último Índice de Desarrollo Humano. El brote del virus del Ébola se convertía, así, en una emergencia cada vez más compleja, con consecuencias humanitarias graves y cambiantes, con una importante afectación

de la población y con sustanciales consecuencias en la ya precaria economía de estos países, que podía acabar en una crisis política y desestabilizar el conjunto de la región.

3. En este contexto, los presidentes de estos tres países dirigieron al secretario general una carta (Documento S/2014/669) en la que, de un lado, informaban de la situación y de las medidas que sus respectivos Gobiernos estaban adoptando con el apoyo de la comunidad internacional; de otro lado, expresaban su preocupación por la cancelación de vuelos —virtuales sanciones económicas y embargos comerciales— que agravaban los efectos del brote en sus economías y obstaculizaban los esfuerzos para controlar la epidemia; finalmente, solicitaban a las Naciones Unidas que intervinieran para poner fin a estos bloqueos comerciales y que adoptaran una «respuesta general coordinada» para poner fin al brote del virus del Ébola y apoyar las sociedades y economías de los países afectados.

El secretario general, a su vez, se dirigió el 17 de septiembre de 2014 en cartas idénticas al presidente de la Asamblea General y al presidente del Consejo de Seguridad (Documento A/69/389-S/2014/679) en las que exhortaba a los Estados miembros a atender la petición de los Gobiernos de África Occidental y, afirmando su plena intención de usar al máximo las facultades de que disponía, informaba a ambos órganos principales que tenía la intención de establecer inmediatamente una Misión de las Naciones Unidas para la Respuesta de Emergencia al Ébola (la UNMEER). El objetivo de la Misión sería el de reunir a los diversos actores y recursos de las Naciones Unidas, y de otros actores internacionales, proporcionando orientación y liderazgos generales, evitando duplicaciones de esfuerzos y asignando las debidas prioridades. La UNMEER se configura claramente, por tanto, como una misión singular, tanto por su carácter de gestión de una crisis de salud global como por ser la primera misión de todo el sistema de las Naciones Unidas. La decisión del secretario general recibiría el pleno apoyo de la Asamblea General (Resolución 69/1, de 19 de septiembre de 2014) y del Consejo de Seguridad. Era también la evidencia del papel central y de las capacidades operacionales de las Naciones Unidas en la acción internacional frente a amenazas como éstas —sean o no de salud global— que afectan tanto a países desarrollados como a países en desarrollo.

4. Lo más relevante, sin embargo, fue la adopción de la Resolución del Consejo de Seguridad, en la primera ocasión en que se celebraba una sesión de emergencia sobre una crisis relacionada con la salud. Consideración que se explica por esa naturaleza amplia, diversa e interconectada de las amenazas a la paz y seguridad internacionales, y por la grave preocupación que generaba el brote del virus del Ébola. En la Resolución, el Consejo reconoció que los logros en materia de consolidación de la paz y desarrollo conseguidos podían perderse, ya que el brote estaba menoscabando la estabilidad de estos países, y que, «de no contenerse, podría dar lugar a nuevos casos de desórdenes públicos y tensiones sociales y a un deterioro del clima político y de la seguridad». Con estas premisas, el Consejo determinó que «el alcance sin precedentes del brote del Ébola en África constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales». Es cierto que esta determinación la hizo en el párr. 4 del preámbulo —y no en la última parte del mismo, que resulta lo más habitual— y que esta determinación no iba seguida de la correspondiente frase en el sentido de que el Consejo estuviese actuando en virtud del capítulo VII de la Carta. Sin embargo, aun haciéndolo de manera distinta y aunque no se mencionara expresamente el capítulo VII, la fórmula de determinar que una situación concreta —en este caso, el brote del virus del Ébola— constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales es la prevista, de manera general, en el art. 39 de la Carta. De esta determinación se deriva

la activación del capítulo VII y, por tanto, la capacidad de adoptar las recomendaciones o las decisiones que el Consejo de Seguridad estime oportunas en cada momento.

Por lo que se refiere a su contenido, la resolución no constituye un planteamiento de adopción de decisiones específicas en relación con esta amenaza y se mueve más en el plano de las recomendaciones y exhortaciones, formulando también un llamamiento a la acción de todo el sistema de las Naciones Unidas. Fundamentalmente, de un lado, el Consejo exhortaba a los Gobiernos de los países más afectados a que siguieran esforzándose por resolver y mitigar las consecuencias del brote; expresaba, en segundo lugar, su preocupación por los efectos perjudiciales de las restricciones del comercio y los viajes impuestas a los países afectados y exhortaba a su eliminación; en tercer lugar, exhortaba también —urgentemente— a todos los Estados miembros a prestar asistencia, proporcionando recursos, incluidos servicios médicos, hospitales sobre el terreno, servicios de laboratorio y las capacidades necesarias de prevención y respuesta, fortaleciendo las capacidades nacionales; en cuarto lugar, instaba a los Estados a que cumplieran las recomendaciones temporales pertinentes formuladas en el marco del RSI (2005) y alentaba a la OMS a que siguiera reforzando su liderazgo técnico y su apoyo operacional; y, finalmente, solicitaba al secretario general que ayudase a asegurar que todas las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas agilizaran su respuesta al brote, lo que, sin explicitarlo, constituía un aval a la decisión de creación de la UNMEER.

En otras palabras, el Consejo no adoptaba medidas decisorias particulares obligatorias jurídicamente, pero al haber activado el capítulo VII se dotaba de la posibilidad futura de adoptar medidas decisivas si hacía falta eliminar restricciones o si hacía falta imponer determinadas restricciones o medidas más contundentes. A mi entender, sin embargo, lo más relevante es una consideración de carácter político: el Consejo de Seguridad asumía y retenía todo el liderazgo político, restándosele incluso a la Asamblea General; lo que situaba también claramente a la OMS en un reducido papel de liderazgo técnico y de apoyo operacional que, eso sí, el propio Consejo le reconocía.

Como resultado del efecto catalizador de la Resolución del Consejo se empezaron a anunciar importantes compromisos de asistencia en medios técnicos y humanos y otras capacidades para combatir la epidemia. Un esfuerzo internacional que puede calificarse como de histórico y que ha conseguido contener la propagación de la enfermedad y desmentir las pesimistas previsiones iniciales de progresión geométrica del número de afectados y fallecidos. El mismo Consejo de Seguridad, en una Declaración de la Presidencia de 21 de noviembre de 2014 (Documento S/PRST/2014/24), expresaba su reconocimiento por las contribuciones y los compromisos contraídos por los Estados miembros, y destacaba, asimismo, la importancia de la labor de la UNMEER.

5. En definitiva, lo que quería señalar en este breve comentario son dos órdenes de consideraciones. De un lado, que los Estados han acabado por asumir que las amenazas a la paz y a la seguridad colectiva son múltiples e interrelacionadas y que entre éstas se encuentran, en lo que ahora interesa, las enfermedades infecciosas o, en general, las amenazas a la salud global, como lo constituye este brote de la enfermedad del virus del Ébola. Ello refuerza, sin duda, la capacidad y el carácter de central de las Naciones Unidas —y, en particular, del Consejo de Seguridad—, en detrimento de otras Organizaciones del sistema, como la OMS, que se ven más reducidas a su carácter técnico especializado, con una autoridad técnica ampliamente reconocida, pero con menor eco político. De otro lado, que en el caso concreto de la epidemia del virus del Ébola, todavía en curso, ha sucedido lo mismo que en otras ocasiones anteriores

cuando se trata de enfermedades que afectan a países en desarrollo: que son ignoradas, no sólo por la industria farmacéutica que no investiga curas o tratamientos, sino por la misma cooperación internacional y la opinión pública occidental, que sólo se alarma cuando los riesgos se ven más próximos. En este contexto, la resolución del Consejo de Seguridad introdujo mayor presión a la actuación internacional, evocó la urgente y necesaria cooperación internacional y reforzó y elevó al máximo nivel político internacional la lucha contra el brote epidémico. Las consecuencias no se hicieron esperar y los informes de situación de la UNMEER evidencian que —aunque el brote no está aún controlado al cerrar estas páginas (15 de enero de 2015)— empieza a contenerse la expansión del virus, con medidas de prevención y aislamiento, de información y comunicación y con la cooperación internacional.

A los que en otros contextos hemos criticado la deriva ampliatoria del Consejo de Seguridad, especialmente por su carácter sesgado y discrecionalmente discriminatorio, no nos queda más remedio que reconocer que la adopción de su resolución sobre la enfermedad del virus del Ébola ha sido el revulsivo necesario para hacer más intensa y efectiva la reacción internacional frente a este brote, que hasta aquél momento había sido a destiempo e insuficiente. El problema, en todo caso, es que la respuesta internacional sigue siendo una respuesta asistencialista, lo que puede tener resultados exitosos a corto plazo, pero no establece las bases necesarias para afrontar con fortalezas y garantías el futuro de los países más afectados, tanto en términos de seguridad como de desarrollo económico y social. Es decir, sigue siendo necesario abordar las causas profundas de la desigualdad y del subdesarrollo que, a los efectos que he destacado en esta nota, se pueden reconducir al fortalecimiento de la acción internacional frente a lo que conocemos como los determinantes sociales de la salud, es decir, todas aquellas dimensiones, fundamentalmente económicas y sociales, que inciden en la salud de las personas y de los pueblos, y que tienen alcance internacional.

Xavier PONS RÀFOLS

Universidad de Barcelona

<http://dx.doi.org/10.17103/redi.67.2.2015.4a.05>