

Estrategias para redimensionar la relación entre la UE y la CPI tras Kampala

Claudia JIMENEZ CORTÉS

Montserrat PI LLORENS

Esther ZAPATER DUQUE

N. 02 · Octubre 2011

ISSN: 2014-2765

Hasta la primera Conferencia de revisión del estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), que tuvo lugar en Kampala en junio de 2010, tanto la Unión Europea (UE) como sus estados miembros se habían mostrado como uno de los principales promotores de esa nueva institución. Esta política, sin embargo, puede verse afectada por lo sucedido en Kampala. El hecho de que se abordase un tema tan delicado como es la competencia de la Corte para juzgar el crimen de agresión ha abierto una brecha entre los estados de la Unión, que puede poner en peligro su implicación en este modelo de lucha contra la impunidad. Este *policy paper* pretende ofrecer propuestas concretas para que la política de cooperación de la UE con la Corte – a pesar de la disputa sobre la agresión – no sólo no disminuya sino que incluso, en la medida de lo posible, sea cada vez más efectiva.

Contexto

El apoyo de la UE a la CPI pre Kampala

Desde el principio, la UE apoyó de forma incondicional y activa la creación de una jurisdicción internacional que permitiese juzgar a los autores de crímenes internacionales. Dicho apoyo encuentra un claro fundamento político en los valores de la UE y su compromiso con el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, tanto en su vertiente externa como interna. Ahora bien, los medios e instrumentos de la UE para impulsar el desarrollo de la CPI se han visto limitados en la práctica por la ausencia de una clara competencia jurídica y por la fragilidad de su política exterior. Ello ha impedido a la UE actuar con mayor unidad, coherencia y eficacia.

La relación entre EU y la Corte se ha articulado en torno a un consenso de mínimos sobre una *triade* de compromisos esenciales: el fomento a la universalidad

e integridad del Estatuto; el apoyo a su independencia y efectivo funcionamiento y, por último, la coordinación de las actividades de la UE y sus estados miembros.

El fomento de la universalidad e integridad del Estatuto se ha centrado básicamente en la acción exterior de la UE, a nivel bilateral, regional y multilateral, a través de mecanismos tales como la inserción de una cláusula tipo específica relativa a la Corte en los acuerdos celebrados por la UE con países terceros desde el 2005, preferentemente de asociación o partenariado. Las referencias y declaraciones en las que consta la necesidad de apoyar a la Corte y la importancia de ésta en la lucha contra la impunidad también se incluyen en el marco de diálogo político con países terceros, en las estrategias regionales con África o Asia Central y en los *Action Plan* con los *partners* privilegiados de la UE. La inclusión de menciones a la Corte en el marco de la condicionalidad política constituye sin duda un acierto que a medio plazo permite ir asumiendo objetivos en relación a la universalidad e integridad del Estatuto de la Corte.

El compromiso con la independencia y el efectivo funcionamiento de la Corte por parte de la UE ha sido indiscutible, aunque quizá sea uno de los principios en cuyo cumplimiento se han planteado mayores obstáculos en el plano jurídico. En esta línea cabe destacar la ausencia de presión por parte de la Unión a sus estados miembros para unificar estándares de implementación del Estatuto, que contrasta con su cooperación directa con la Corte, materializada, por ejemplo, en el Acuerdo firmado en el año 2006, en el que se contempla una obligación general de intercambio regular de información y documentación mutua únicamente aplicable a la documentación de la UE. En el plano financiero, sin embargo, el compromiso de la UE y de sus Estados miembros con la Corte ha sido decisivo¹. Los mecanismos de asistencia financiera y técnica han permitido la formación de expertos y una transferencia técnica jurídica necesaria para la efectiva implementación de la Corte.

Los medios e instrumentos de la UE para impulsar el desarrollo de la CPI se han visto limitados en la práctica por la ausencia de una clara competencia jurídica y por la fragilidad de su política exterior

Por último, la coordinación de las actividades de la UE y de sus estados miembros registra un acierto limitado aunque importante en la adopción de la Decisión de 2003 y la creación de los *national focal points*, red de puntos de coordinación nacional en relación a las personas responsables de crímenes que son competencia de la Corte, esencial para la correcta investigación y enjuiciamiento efectivo de los crímenes a escala nacional puesto que, como señala la propia Corte, la investigación, el enjuiciamiento y el intercambio de información en relación a los crímenes de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, son responsabilidad primordial de las autoridades nacionales.

¹ Sus aportaciones a finales de 2010 representaron un 58% sobre el total de las aportaciones de los 114 estados parte de la CPI.

Toda esta trayectoria, sin embargo, puede verse afectada por lo sucedido en la Conferencia de Revisión de la CPI celebrada en Kampala en junio del 2010, y más concretamente en su segunda semana, centrada casi exclusivamente en la definición y sobre todo la delimitación de la jurisdicción de la Corte ante el crimen de agresión.

Análisis

El impacto de Kampala sobre la UE y alternativas de actuación

La primera parte de la Conferencia de Revisión se dedicó al estado actual de la Corte. De ésta cabe destacar que si bien en su metodología tuvo un importante carácter integrador, abierto y participativo, con discusiones interesantes y especial atención a las víctimas, a nivel de resultados prácticos su balance es un tanto decepcionante. Los escasos compromisos en los temas cruciales y el carácter tanto genérico como programático de las resoluciones adoptadas así lo corroboran. Ello no obsta para que a nivel particular quepa resaltar la positiva valoración que recibió la Unión Europea, especialmente en relación con los mecanismos de cooperación implementados, incluyendo aquí tanto la figura de los *national focal points* como el acuerdo para el intercambio de información. Ambas actuaciones se propusieron como modelo a seguir por otras organizaciones regionales, con lo que sería recomendable profundizar este tipo de actuaciones. En la misma línea, hay que valorar positivamente también el que se constatare el papel de algunos estados miembros que desde siempre han jugado una función motora, tanto a título individual como dentro de la UE. Entre ellos destacan Alemania, Bélgica, Países Bajos y también Reino Unido y Francia, a los que les siguen España, Finlandia, Austria, Eslovenia y en cierta medida Italia². Queda pendiente, sin embargo, una mayor uniformidad dentro del espacio europeo de lo que, en términos de la Asamblea de los Estados Parte (AEP) de la CPI, se ha denominado “complementariedad”, es decir una correcta y total implementación del Estatuto que facilite su efectivo funcionamiento. Ello incluye desde la celebración de acuerdos de inmunidades con la Corte, hasta la incorporación de los crímenes como delitos en el ámbito doméstico, pasando por la designación de los órganos encargados de cooperar

² Su implicación queda demostrada no sólo a nivel económico y de personal procedente de estos países que trabaja en la Corte (De los 150 funcionarios en la Corte provenientes de países de la UE, 139 son de los arriba citados y representan el 43% sobre el total de funcionarios del cuadro orgánico de la Corte) sino también de implementación del Estatuto en sus sistemas jurídicos internos.

con el Fiscal y la Corte, la protección de las víctimas y los testigos o el delicado tema de la ejecución de los órdenes de detención, por citar algunos ámbitos que aún son débiles a pesar del carácter prioritario para el buen funcionamiento de la institución, su credibilidad y sobre todo, la atención a las demandas efectuadas en Kampala por las víctimas de los crímenes. De aquí la importancia de los compromisos efectuados tanto por la UE como por sus estados miembros en la materia, que pretenden superar algunas de las deficiencias detectadas.

La segunda parte de la Conferencia de Revisión se reservó casi en exclusiva para negociar la definición y competencia de la Corte respecto al crimen de agresión. El secretismo de las negociaciones, en contraste con la primera parte de la Conferencia, favoreció la incertidumbre del resultado consistente en una “imaginativa” fórmula, pactada in extremis, gracias en buena medida a la presión de los países no alineados. Si bien la mera inclusión de una tipificación en el Estatuto ha de considerarse como un avance, no puede obviarse que en lo que respecta a la jurisdicción, se trata de un texto que en sí mismo no garantiza el ejercicio efectivo de la competencia de la Corte en la materia dados los muchos condicionantes previstos, pudiendo incluso considerarse como contraproducente en tanto que pone en jaque el principio de universalidad.

El claro sesgo estrictamente geopolítico que tomaron los debates en este tema y el indirecto papel distorsionador del Consejo de Seguridad al abordarse una cuestión tan próxima a sus prerrogativas generó a nivel de UE un claro distanciamiento entre, por un lado, estados como Grecia, Alemania o España y, por otro, Reino Unido y sobre todo Francia, que se mostró enormemente intransigente a lo largo de toda la negociación, declarando formalmente al final “no compartir” el consenso alcanzado porque éste no incluyó el reconocimiento de la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad en temas de agresión. Dicho enfrentamiento y el correspondiente nulo papel de la UE para intentar salvar la situación resulta altamente preocupante. Ello pone de manifiesto una vez más su gran debilidad en política exterior y puede tener efectos especialmente negativos en la futura cooperación de la UE con la Corte. El fomento de la universalidad e integridad del Estatuto, los dos pilares que articulan la actuación de la UE respecto a la Corte y que han sido reafirmados en forma de compromiso en Kampala, pueden verse afectados: ¿qué Estatuto va a promover la UE *ad intra* y *ad extra*, el de 1998 o el que incorpora el ejercicio de la competencia de la Corte sobre el crimen de agresión?

La respuesta es hoy por hoy difícil, al menos si se pretende contar con el beneplácito de Francia que, de momento, no parece favorable a la enmienda. Ahora

bien, dados los términos en que finalmente quedó recogida la posibilidad de competencia de la Corte ante un crimen de agresión –que no será efectiva como mínimo hasta 2017 y siempre que se cumplan los requisitos exigidos–, cabría promover que al menos en una primera etapa post Kampala los esfuerzos se centrasen en reforzar y mejorar lo ya vigente valorado positivamente por la propia Conferencia. Ello, por lo demás, iría en consonancia con lo decidido por la propia AEP que en febrero de este año dio como plazo el 30 de septiembre de 2011 para que los estados parte

El claro sesgo estrictamente geopolítico (...) y el correspondiente nulo papel de la UE (...) ponen de manifiesto una vez más su gran debilidad en política exterior y puede tener efectos especialmente negativos en la futura cooperación de la UE con la Corte

le transmitan la información mencionada en su plan de acción de 2006 dedicado a la universalidad y plena aplicación del Estatuto, información relativa fundamentalmente al grado de cumplimiento de los deberes de cooperación y complementariedad. Por ello, en nuestra opinión sería de gran utilidad retomar la voluntad política pre-Kampala de los estados miembros promotores de la Corte mediante la vuelta a un enfoque basado no en las relaciones de poder interestatales que dominaron el debate sobre la agresión, sino en la defensa de los valores comunes de los estados y de la propia Unión, en especial, la atención a las víctimas, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Cualquier otra alternativa implicaría no superar el desgaste político que generó la discusión sobre el crimen de agresión pudiendo afectar tanto al efectivo funcionamiento de la Corte como a la política desarrollada hasta Kampala por la UE, además de debilitar su capacidad de incidir a corto plazo en temas políticamente controvertidos, entre otros, los que se debatirán en la próxima Asamblea de los estados parte en diciembre de 2011, como la renovación de 6 jueces y del fiscal.

Hasta el momento, sin embargo, la única medida concreta adoptada por la UE para revisar y actualizar

su relación con la Corte ha sido la adopción de una nueva Decisión en marzo de 2011, adoptada en el marco de la Política Exterior. La exigencia de unanimidad en esta política explica, entre otras cosas, la ausencia de posición respecto a las enmiendas al Estatuto adoptadas en Kampala, de las que únicamente se toma nota en la exposición de motivos y que se deja, por tanto, en manos de los estados.

En cuanto a los objetivos perseguidos, se mantienen el principio de universalidad y el apoyo a la independencia y funcionamiento efectivo y eficaz de la Corte y se añaden dos nuevos principios relacionados con Kampala: la complementariedad y la cooperación con la Corte. Se prevé que la Unión y sus estados miembros “seguirán de cerca” la evolución relativa a la cooperación con la Corte, mencionando el Acuerdo de 2006 y la posibilidad de celebrar otros acuerdos y arreglos *ad hoc*, instando a los estados terceros a hacer lo mismo. En cuanto a la complementariedad, la Decisión se limita a establecer que la Unión y sus estados miembros adoptarán “en su caso” iniciativas o medidas para garantizar la aplicación de este principio a nivel nacional, pero sin especificarlas.

Por último, se establece la necesidad de garantizar la congruencia y la coherencia entre los instrumentos y políticas de la Unión en todos los ámbitos de su actuación, tanto interior como exterior, en relación a los crímenes internacionales más graves. Ello puede leerse como una invitación a desarrollar la dimensión interna en la relación de la UE con la Corte, hasta ahora menos articulada. Es decir, a reforzar las medidas de cooperación con la Corte y de refuerzo de su eficacia, no sólo de la Unión en cuanto tal sino también de sus estados miembros. Es en esta dimensión interna donde cobran relevancia las posibilidades del Tratado de Lisboa en el ámbito de la cooperación penal, en contraste con el marco jurídico de la Política Exterior, que ha articulado hasta ahora las relaciones de la UE con la Corte.

De lo dicho hasta ahora se puede concluir que la Decisión del 2011 se queda corta, pero ofrece un nuevo marco que puede ser objeto de una implementación más ambiciosa si se aprovecha toda su potencialidad.

Recomendaciones políticas

1. Resituar los derechos humanos como eje de la política de la UE y de sus estados miembros en relación con la Corte dando un mayor protagonismo a las víctimas, su realidad, sus necesidades y demandas.

Ello implicaría, en concreto, repensar la agenda de la UE en función de aquello que las propias víctimas han señalado como sus principales prioridades:

- un mayor compromiso con el fondo fiduciario, a nivel económico y técnico, financiando programas de capacitación para contar con asistencia letrada local;
- mayor eficacia de las órdenes de detención, cuyo incumplimiento mina la credibilidad de la Corte y la esperanza de las víctimas;
- mayor cooperación en la protección de las víctimas y los testigos, por ejemplo a través de la introducción de una cláusula específica en el código de visados europeo para estas situaciones y a través de la elaboración de una directiva que contemple un trato preferente a las víctimas, similar al ofrecido en relación con las víctimas de trata.

2. Reforzar los instrumentos desarrollados para promover la universalidad, integridad y efectivo funcionamiento de la Corte

La Decisión de 2011 debería ser implementada mediante un nuevo Plan de Acción más ambicioso que sustituya el ahora vigente desde 2004, que podría prever entre otros:

- la inclusión sistemática de la cláusula tipo sobre la Corte en la condicionalidad política de los acuerdos, en las estrategias y diálogos políticos con terceros países, con mayor énfasis en los países de vecindad y los incluidos en las estrategias de pre-adhesión;
- el ejercicio de una presión efectiva a terceros no sólo para fomentar la ratificación del Estatuto de la Corte sino también su efectiva implementación;
- explotar al máximo la atribución que la Decisión de 2011 hace al Consejo y al Alto Representante en la tarea de coordinar las medidas de la Unión y sus Estados para la aplicación de los objetivos. Ello debería suponer una importante implicación de las delegaciones en los terceros estados del Servicio Europeo de Acción Exterior en esta materia.

3. Promover una mayor homogeneidad respecto de la Corte dentro del territorio de la UE, aprovechando el marco de la cooperación penal, dentro del espacio de Libertad, seguridad y Justicia

La Unión debe adoptar un papel proactivo en la coordinación y promoción de las acciones de sus estados miembros para una correcta aplicación de los principios de complementariedad y cooperación con la Corte discutidos en Kampala. En concreto:

- velar por el cumplimiento de los compromisos formulados por los estados miembros en Kampala;
- instar a los estados que aún no han negociado un tratado de inmunidades y privilegios con la Corte a que lo hagan sin más dilación;
- promover un código de buenas prácticas que garantice una mejor y más homogénea implementación del Estatuto en los estados de la Unión;
- mejorar la coordinación relativa a la investigación y enjuiciamiento por parte de los estados miembros de los delitos de genocidio, lesa humanidad y de guerra, reemplazando la Decisión marco de 2003 por una nueva Directiva y reforzando la implicación de Eurojust en este ámbito.

4. Actuar en favor de la integridad del Estatuto

La UE, en la medida de sus posibilidades y siempre que no le suponga una quiebra en la unidad de acción, debería promover la ratificación de las enmiendas adoptadas en Kampala por parte de sus estados. Ello favorecería la imagen de la Corte y de la Unión, dado que la inclusión del crimen de agresión en el Estatuto fue promovida y vista como una victoria de los países no alineados y podría suponer aislar a Francia en su intransigencia respecto a las enmiendas. Con ello la Unión daría un paso más en su compromiso con la universalidad e independencia de la Corte.

Fuentes

- Acuerdo entre la Corte Penal internacional y la UE sobre cooperación y asistencia de 10 de abril de 2006, DO L 115 de 28 de abril de 2006.
- Conferencia de revisión del estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Documentos Oficiales, RC/11.
- Decisión 2011/168/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativa a la Corte Penal Internacional y por la que se deroga la Posición Común 2003/444/PESC, DOL 76 de 22 de marzo de 2011.

SOBRE LAS AUTORAS:

Las doctoras Claudia JIMENEZ CORTÉS (claudia.jimenez@uab.es), Montserrat PI LLORENS (montserrat.pi@uab.cat) y Esther ZAPATER DUQUE (esther.zapater@uab.cat) son profesoras e investigadoras de la Universidad Autónoma de Barcelona y han dirigido el proyecto de investigación “La acción de la Unión Europea y sus Estados miembros en la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional de 2010”, financiado por el ICIP (2009RICIP00012).

RENUNCIA DE RESPONSABILIDAD:

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las del ICIP.

INSTITUTO CATALÁN INTERNACIONAL PARA LA PAZ

El Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) es una institución pública, y a su vez independiente, cuyo propósito principal es promover la cultura de la paz y facilitar la resolución pacífica y la transformación de los conflictos violentos. Las actividades del ICIP están relacionadas con la investigación, la transferencia de conocimiento y la difusión de ideas, así como con la intervención sobre el terreno. El ICIP presta una especial atención a la promoción de investigaciones originales – no solo desde el campo teórico, sino también en la aplicación práctica de soluciones. La publicación de la serie de *Policy Papers del ICIP* se enmarca en este contexto.

www.icip.cat / icip@gencat.cat