

# LA UNIÓN EUROPEA Y LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

CLAUDIA JIMÉNEZ CORTÉS  
MONTserrat PI LLORENS  
ESTHER ZAPATER DUQUE

INFORMES 4/2011

INSTITUT  
CATALÀ  
INTERNACIONAL

PER LA PAU

# LA UNIÓN EUROPEA Y LA CONFERENCIA DE REVISIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

CLAUDIA JIMÉNEZ CORTÉS  
MONTSERRAT PI LLORENS  
ESTHER ZAPATER DUQUE

INSTITUT  
CATALÀ  
INTERNACIONAL

PER LA PAU

© Claudia Jiménez Cortés, Montserrat Pi Llorens, Esther Zapater Duque

© 2011 Institut Català Internacional per la Pau  
Gran Via de les Corts Catalanes, 658, baixos 08010 Barcelona  
T. +34 93 554 42 70 | F. +34 93 554 42 80  
[icip@gencat.cat](mailto:icip@gencat.cat) | [www.icip.cat](http://www.icip.cat)

**Diseño gráfico**

Atona

**DL:**

B-39.126-2010

**ISSN**

2013-9446 (edición en línea)

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

8

### I. LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN RELACIÓN CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

#### 1. UN CLARO SOPORTE POLÍTICO CONDICIONADO POR UNA CAPACIDAD DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA LIMITADA EN EL PLANO JURÍDICO

11

##### 1.1. EL FUNDAMENTO POLÍTICO DEL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA CREACIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

11

##### 1.2. LAS LIMITACIONES JURÍDICAS A LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA CREACIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

13

#### 2. LA CONCRECIÓN DEL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA ENTRADA EN VIGOR Y FUNCIONAMIENTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: PRINCIPALES INSTRUMENTOS EMPLEADOS

16

##### 2.1. EL MARCO GENERAL DE ACTUACIÓN: A CABALLO ENTRE LA PESC Y LA JAI

16

##### 2.2. LOS COMPROMISOS DE LA UNIÓN EN RELACIÓN CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: UNIVERSALIDAD, INDEPENDENCIA Y COORDINACIÓN

19

###### 2.2.1. EL FOMENTO DE LA UNIVERSALIDAD Y LA INTEGRIDAD DEL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

19

###### 2.2.2. LA INDEPENDENCIA Y EFECTIVO FUNCIONAMIENTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

22

###### 2.2.3. LA COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS

24

#### 3. EL GRADO DE COOPERACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

26

##### 3.1. LA RATIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA Y SU IMPLEMENTACIÓN

26

##### 3.2. LA DEFINICIÓN EN EL RESPECTIVO CÓDIGO PENAL DE CADA UNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LOS CRÍMENES DE GENOCIDIO, DE GUERRA Y DE LESA HUMANIDAD

30

##### 3.3. LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL Y EL PAPEL DEL PODER JUDICIAL EN RELACIÓN CON LOS CRÍMENES INTERNACIONALES: ESPECIAL MENCIÓN A LOS PROCESOS EMPRENDIDOS ANTES Y DESPUÉS DEL ESTATUTO DE ROMA

33

## II. LA UNIÓN Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN LA PREPARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE REVISIÓN

1. LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN LA DETERMINACIÓN DE LA AGENDA DE LA CONFERENCIA	45
2. LA PARTICIPACIÓN DE LA UE Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN LOS TRABAJOS PREPARATORIOS DE LOS TEMAS DE LA AGENDA DE LA CONFERENCIA	49
2.1. EL EJERCICIO DE BALANCE Y OTRAS CUESTIONES	50
2.1.1. COMPLEMENTARIEDAD	50
2.1.2. COOPERACIÓN	51
2.1.3. EL EFECTO DEL ESTATUTO DE ROMA SOBRE LAS VÍCTIMAS Y LAS COMUNIDADES AFECTADAS	52
2.1.4. PAZ Y JUSTICIA	53
2.1.5. LA ENMIENDA AL ARTÍCULO 8	53
2.1.6. LA SUPRESIÓN DEL ARTÍCULO 124	53
2.1.7. OTRAS CUESTIONES PARA FORTALECER LA CORTE	54
2.2. EL CRIMEN DE AGRESIÓN	55
3. RECAPITULANDO: LA POSICIÓN DE LA UE PREVIA A LA CELEBRACIÓN DE LA CONFERENCIA	60
III. EL DESARROLLO DE LA CONFERENCIA DE KAMPALA	
1. FACTORES A TENER EN CUENTA	63
1.1. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS	63
1.2. EL CONSENSO COMO MODELO PARA ALCANZAR ACUERDOS EN LA CONFERENCIA	65
1.3. LA LIMITADA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL. LOS EFECTOS DEL LUGAR Y LA DURACIÓN DE LA CONFERENCIA	66
1.4. LA DOBLE MECÁNICA DE LA CONFERENCIA Y LAS NEGOCIACIONES	67
1.5. LA COBERTURA MEDIÁTICA	69
2. LAS DISCUSIONES RESPECTO AL TEMA DEL BALANCE	71
2.1. PLANTEAMIENTO INICIAL	71
2.2. VÍCTIMAS	72

2.3. COMPLEMENTARIEDAD	74
2.4. COOPERACIÓN	77
2.5. JUSTICIA Y PAZ	79
<b>3. LOS ARTS. 8 Y 124: DE LAS POSICIONES INICIALES A LOS “NO” DEBATES Y LAS RESOLUCIONES FINALES</b>	81
3.1. EL ARTÍCULO 8	81
3.2. EL ARTÍCULO 124	82
<b>4. EL DEBATE SOBRE LA AGRESIÓN. LA RAZÓN ÚLTIMA DE LA CONFERENCIA</b>	84
4.1. LAS NEGOCIACIONES SOBRE LA DEFINICIÓN Y LOS ELEMENTOS DEL CRIMEN DE AGRESIÓN	84
4.1.1. POSICIONES INICIALES	84
4.1.2. LAS NEGOCIACIONES	85
4.1.3. EL RESULTADO FINAL	87
4.2. LAS NEGOCIACIONES EN TORNO AL EJERCICIO DE JURISDICCIÓN Y LA BASE JURÍDICA PARA APROBAR LAS ENMIENDAS	88
4.2.1. LOS TEMAS PENDIENTES DE ACUERDO	88
4.2.2. LAS POSICIONES INICIALES	88
4.2.3. LAS NEGOCIACIONES	90
4.2.4. EL RESULTADO FINAL	94
<b>5. LOS RESULTADOS FINALES DE LA CONFERENCIA</b>	95
5.1. LOS COMPROMISOS	95
5.2. LAS RESOLUCIONES Y DECLARACIONES	97
5.3. LA VALORACIÓN MEDIÁTICA DE LOS RESULTADOS DE KAMPALA	98
<b>IV. VALORACIONES Y PERSPECTIVAS</b>	
<b>1. VALORACIONES</b>	102
<b>2. PERSPECTIVAS</b>	107

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Acuerdo de Cotonú Artículo 11.6	20
Tabla comparativa	39
Apoyo de los Estados a las diferentes opciones	59
Distribución regional de los Estados parte de la CPI presentes en Kampala	63
Estados acreditados en Roma y Kampala	64
Presencias de ONGs en las Conferencias de Roma y Kampala	67
Víctimas ante la Corte	72
Estados que intervinieron en la sesión del 4 de junio	89
Posiciones de los Estados en relación con la propuesta ABS y la vía del artículo 121.5	91
Posiciones de los Estados en relación con la propuesta de Canadá	93
Distribución por continente de los Estados (más la UE) que presentaron promesas	95
Distribución regional y por categoría de los compromisos	97

## PRESENTACIÓN

Este estudio tiene como objetivo el análisis de la participación de la Unión Europea y sus Estados miembros en la Conferencia de Revisión del Estatuto de la Corte Penal Internacional, que tuvo lugar en Kampala el 10 de junio de 2010.

El interés del tema viene justificado por dos tipos de consideraciones. En primer lugar, se trata de la primera revisión del Estatuto de Roma. Como es sabido, éste fue adoptado el año 1998 y entró en vigor en julio de 2002. Sin duda fue un hito importante en la lucha contra la impunidad de los crímenes internacionales más graves, que atentan contra los derechos humanos más esenciales, y en la construcción de un sistema de justicia internacional. Sin embargo, la Corte todavía no es una institución plenamente consolidada. De un lado, la dificultad de obtener un consenso durante las negociaciones de Roma comportó que quedaran algunas cuestiones pendientes, especialmente el crimen de agresión, finalmente incluido entre las competencias de la Corte aunque sin definir, aplazando la actuación de la Corte en este ámbito hasta una futura revisión que fije los elementos de este crimen así como las condiciones del ejercicio de la jurisdicción. Por otro lado, el funcionamiento de la Corte durante estos últimos años ha permitido identificar los puntos débiles y las carencias, y sobretodo ha hecho patente que sin la cooperación de los Estados, que a menudo es insuficiente, resulta imposible su buen funcionamiento. No se puede olvidar, tampoco, que a pesar del avance que representa haber logrado la cifra de 114 Estados parte, la Corte todavía no es una institución universal. En este contexto, la Conferencia de Kampala ha representado una magnífica oportunidad para afrontar algunas de las cuestiones que quedaron pendientes en Roma y para avanzar también en la búsqueda de vías que fortalezcan la Corte, a partir de la experiencia acumulada durante los primeros años de su funcionamiento.

En segundo lugar, es necesario decir que la Unión Europea y sus Estados miembros han sido unos de los actores internacionales que más claramente han apostado a favor de la Corte Penal Internacional. En los trabajos preparatorios y en las negociaciones del Estatuto de Roma, los Estados europeos tuvieron un importante protagonismo entre los Estados “afines a la Corte”, con una postura clara en pro de su creación. Una vez en vigor, las instituciones de la Unión Europea han expresado su apoyo político, técnico y financiero, considerando que la lucha contra la impunidad forma parte de los valores compartidos en los que se fundamentan la Unión y sus Estados miembros. Así pues, partiendo de esta premisa resulta pertinente plantear la cuestión del papel de estos actores en el seno de la Conferencia de Revisión.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el estudio dedica un primer apartado a la presentación de la relación de la Unión Europea y sus Estados miembros con la Corte desde su creación, como punto de partida necesario para comprender mejor el contexto que enmarca la participación de estos actores en la Conferencia de Revisión de Kampala. A continuación, los dos apartados siguientes se centran en el análisis del papel de la Unión Europea y sus Estados miembros en la Conferencia. En el primero, se deja constancia de su participación en los trabajos preparatorios, tanto en lo que respecta a su contribución en la determinación de la agenda de la Conferencia como en la preparación de los temas que finalmente la compusieron, con el fin de facilitar al máximo el buen desarrollo de la Conferencia. En el segundo, se realiza un seguimiento exhaustivo de la actuación de los Estados europeos y de la Unión en el desarrollo de la Conferencia, y de su influencia en los resultados finales. El estudio concluye con unas consideraciones finales que recogen las principales valoraciones así como perspectivas de futuro.

Este estudio ha sido posible gracias al apoyo financiero del ICIP (RICIP 2009 MP-054275), en el marco de las actividades del Grupo de investigación consolidado, reconocido por el AGAUR, ERJADI.

Barcelona, diciembre 2011

# I. LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN RELACIÓN CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

# 1. UN CLARO SOPORTE POLÍTICO CONDICIONADO POR UNA CAPACIDAD DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA LIMITADA EN EL PLANO JURÍDICO

1

Desde los primeros años en que se empezó a formar un cierto consenso sobre la necesidad de crear instituciones internacionales que permitieran llevar ante un Tribunal a los autores de violaciones graves de los derechos humanos, la Unión Europea se mostró claramente favorable a apoyar e impulsar la creación de una jurisdicción internacional. Su apoyo, calificado por algunos como incondicional<sup>1</sup> y, como se verá, bien justificado desde una perspectiva política, se ha visto sin embargo claramente limitado en la práctica por la falta de una competencia jurídica de la Unión que le permitiera actuar con más unidad, más coherencia y más eficacia. Partiendo de estas circunstancias, la Unión ha podido asumir un papel muy activo en los momentos de preparación de la conferencia de creación de la Corte Penal Internacional y de apoyo a las tareas de ésta una vez creada. En cambio, en los momentos de asunción de compromisos jurídicos, como la firma del Estatuto de creación de la Corte<sup>2</sup> o de las negociaciones llevadas a cabo en el marco de la Conferencia de revisión, la Unión ha pasado de ser un actor claramente implicado a situarse en un segundo plano de la escena, dentro de un escenario dominado por los diversos intereses de los propios Estados miembros de la Unión Europea, y entre ellos y los otros Estados firmantes del Estatuto de Roma y otros Estados participantes. Esta presencia más limitada de la Unión en el momento de la ratificación del Estatuto de Roma y de la Conferencia de revisión del citado Estatuto se ha visto, sin embargo, contrarrestada por una clara acción de apoyo de la Corte, tanto en el plano internacional como en las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros. A continuación, analizaremos con más detalle estas consideraciones.

## 1.1. EL FUNDAMENTO POLÍTICO DEL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA CREACIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

El fundamento político que justifica el apoyo a la Corte Penal Internacional se basa en el compromiso de la Unión con el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, tanto desde la vertiente interna como externa, en la relación con terceros países. A pesar de que en la actualidad, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la afirmación explícita de este fundamento político y jurídico queda recogido en otros términos, tal y como veremos más adelante, en el momento de la creación de la Corte Internacional, la Unión Europea se encontraba en un estadio en el que apenas se acababan de aprobar las reformas introducidas por el Tratado de

---

<sup>1</sup> Wouters, J., Basú, S., *Creation of a Global Criminal Justice System: European Union and the International Criminal Law*, Leuven Centre for a Global Governance Studies, Working Paper, núm. 26, June 2009, pp. 15-16.

Amsterdam. En este sentido, es importante tener en cuenta que la creación de la Corte coincidió con un momento de evolución del proceso de construcción europea en el que la afirmación explícita de los valores de la Unión y de los principios básicos así como de sus objetivos se estaba llevando a cabo, reflejando así una mayor sensibilización de la Unión en estos aspectos.

En efecto, el Tratado de Amsterdam supuso un avance considerable en la afirmación de los principios jurídicos y políticos sobre los que se fundamenta la Unión Europea. La redacción del ex artículo 6 TUE mencionaba en su primer apartado los principios de libertad, democracia, respecto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho, en tanto que principios comunes a todos los Estados miembros. Ahora bien, desde una perspectiva política y jurídica, no dejó de resultar sorprendente que la condensación de principios de legitimidad política presente en el citado artículo 6 no comportase a su vez ninguna evolución respecto a dos aspectos estructurales estrechamente conectados: por un lado, la cuestión de la personalidad jurídica propia de la Unión y, de otro, el mantenimiento de la estructura de pilares de cooperación intergubernamental para las materias relativas a la Política Exterior y a los asuntos de Justicia e Interior. Como se verá, estos dos aspectos tienen una importante repercusión a la hora de entender las relaciones de la Unión con la Corte.

En relación con la falta de personalidad jurídica de la Unión, el Tratado de Amsterdam mantuvo el *statu quo* existente respecto a la configuración jurídica y política de la Unión, a pesar de que al mismo tiempo se introdujo una reforma aparentemente puntual, pero de importancia práctica fundamental para la Unión y el establecimiento de relaciones entre ésta y la Corte Penal Internacional. Nos referimos a la posibilidad de cerrar acuerdos internacionales en nombre de la Unión con terceros Estados y organizaciones internacionales.<sup>3</sup> Desde ese momento, el debate sobre la personalidad jurídica de la Unión y las consecuencias jurídicas y políticas de este *ius ad tractatum* fomentó la existencia de controversias doctrinales.

En cuanto al mantenimiento de la estructura en pilares, los expertos subrayaban los aspectos negativos de esta peculiar estructura de la Unión en relación al compromiso con los derechos fundamentales. En el Informe emitido en 1999 por un grupo independiente de expertos en derechos humanos, creado por la Comisión, se señalaba que persistían las diferencias y contradicciones del compromiso de la Unión Europea con los derechos fundamentales mediante los tres pilares, generándose desconcierto y confusión dado que “*el esfuerzo evidente del Derecho comunitario por desarrollar y poner en marcha la protección de los derechos fundamentales se encuentra con intentos igualmente evidentes de limitar su influencia sobre el segundo y tercer pilar*”.<sup>4</sup> A pesar de estas limitaciones en el plano de protección de los derechos humanos, justo es decir que a nivel de objetivos, en el pilar relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común se hacía referencia al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de conformidad con los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, al desarrollo

---

<sup>2</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 17 de julio de 1998, BOE de 27 de mayo de 2002.

<sup>3</sup> Ex art. 24 TUE, actual artículo 34 TUE.

<sup>4</sup> Informe del Grupo de Expertos sobre Derechos Fundamentales, *Afirmación de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Ha llegado el momento de actuar*, DG-V, Luxemburgo, OPOCE, 1999.

y consolidación de la democracia y el Estado de derecho (ex art. 11.1 TUE).<sup>5</sup> Así pues, tanto en los objetivos generales de la UE como en los objetivos propios del pilar PESC, encontramos el fundamento político para justificar el decidido apoyo de la Unión Europea a la creación de la Corte, y precisamente este apoyo resulta también en esos momentos un instrumento visible para aminorar el efecto negativo de estas deficiencias estructurales internas de la Unión de cara al exterior, ratificando el compromiso con los valores democráticos y los derechos humanos.

## 1.2. LAS LIMITACIONES JURÍDICAS A LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA CREACIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

La participación efectiva de la UE en nombre propio ha sido limitada por factores *ad intra*, tales como la falta de competencia interna de la UE y la falta de personalidad jurídica de la UE, y *ad extra*, como las propias limitaciones derivadas del propio Estatuto de la Corte.

Cuando en 1998 la propia Asamblea de las Naciones Unidas decidió convocar una Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios con el objetivo de consensuar los términos sobre una convención relativa al establecimiento de la Corte Penal Internacional, solicitó a su Secretario General que extendiera la invitación también a aquellas organizaciones con estatuto de observador en los períodos de trabajo y sesiones de la Asamblea General y a los representantes de todas aquellas organizaciones intergubernamentales regionales que estuviesen interesadas.<sup>6</sup> La participación de la Comunidad Europea quedaba, pues, justificada por los dos criterios establecidos, tanto por el derecho de gozar del estatuto de observador desde 1974 en la AGNU, como por su interés y condición de organización intergubernamental regional. No obstante, una vez iniciadas las negociaciones la presencia de la Comunidad no fue determinante tal y como muestran los documentos relativos al desarrollo de las sesiones.<sup>7</sup> Bien al contrario, el peso de las negociaciones y de las sesiones plenarias recayó en los representantes de los Estados miembros que participaron directamente, en algunas ocasiones manifestándose en nombre de la Unión cuando, por ejemplo, coincidía con el semestre en el que aquel país de la Unión detentaba la Presidencia del Consejo<sup>8</sup> y en otras ocasiones, manifestando sus propias posiciones. De esta manera, hasta llegar a la adopción de un compromiso final que posibilitó el acuerdo sobre un Estatuto, los Estados miembros de la Unión actuaron divididos entre los llamados Estados afines a la Corte, liderados por Alemania

<sup>5</sup> Aunque reformulados, estos principios se encuentran hoy en el artículo 21 TUE.

<sup>6</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 52/160 de 15 de diciembre de 1997.

<sup>7</sup> Sobre este punto, véase Pons, X., “La Unión Europea ante la Corte Penal Internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 16, 2003, pp. 1067-1117.

<sup>8</sup> Este es el supuesto del Reino Unido (Declaración A/CONF.183/SR.2, prf.31 y ss) o de Austria (Documento A/CONF.183/SR, prf. 61 y ss.).

(y entre los que se incluyó España) con la finalidad de defender los principios de universalidad, integridad e independencia del futuro texto, y otros Estados como Francia, con una postura más crítica.

Finalmente, el Estatuto de la Corte Penal Internacional se firmó por los Estados miembros de la Unión: por un lado, el propio Estatuto sólo se refería a los Estados en relación a la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión (artículo 125). Y por otro, sin embargo, la falta de participación y protagonismo de la Unión en los momentos cruciales de la creación de la Corte quedó justificada por la ausencia de competencias jurídicas en las materias objeto de la Corte. Así pues, el estatuto de observador correspondía a la Comunidad Europea, con personalidad jurídica propia pero sin competencia funcional que le permitiera actuar más allá de su estatuto de observador. La Unión Europea como tal continuaba sin personalidad jurídica expresamente reconocida y las únicas menciones que, en caso contrario, hubieran podido fundamentar una cierta actuación de la Unión en relación con la Corte y sus competencias las encontramos ubicadas en términos generales en el pilar de la PESC (los citados objetivos presentes en el ex artículo 11 TUE) y, residualmente y para cuestiones puntuales, en el tercer pilar relativo a la cooperación política y judicial en materia penal. Ambos pilares instauraban mecanismos de cooperación intergubernamental en los citados ámbitos, aunque en ningún caso contemplaban una autolimitación de soberanía por parte de los Estados miembros en aquellos sectores. En consecuencia, las posiciones oficiales de la Unión quedaron limitadas por los instrumentos que en el marco de cada uno de los pilares se contemplaban: en el caso de la PESC, esencialmente a través de la figura de las posiciones comunes; y en el caso de la cooperación judicial y policial en materia penal, especialmente mediante las decisiones marco.

Sobre la naturaleza de este tipo de actos PESC y de autos JAI, así como de las consecuencias que de ellos se derivan para los Estados miembros, justo es decir que a pesar de que todos son instrumentos propios de dos pilares de cooperación intergubernamental, existen diferencias sobre las obligaciones jurídicas que generan para sus destinatarios, es decir, los Estados miembros de la UE. Así pues, cabe subrayar que la peculiaridad del ámbito PESC ha situado la calificación de las posiciones comunes como actos que generan obligaciones jurídicas en una zona gris. Mientras que, por un lado, resulta evidente que no son actos de naturaleza legislativa (dado el carácter intergubernamental del sistema de toma de decisiones, la ausencia de participación del Parlamento Europeo y la exclusión de la competencia de control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con carácter general, entre otros), también resulta claro que cuando el Consejo adopta una posición común en relación con la Corte pretende condicionar el ámbito de actuación unilateral de los Estados. En este sentido, es necesario recordar que el ex art. 11 TUE relativo a la PESC preveía literalmente que los Estados apoyasen “activamente y sin reservas” la política exterior y de seguridad común, “con espíritu de lealtad y solidaridad mutua”. Según esta disposición, se comprometían a trabajar conjuntamente e intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua y con ese fin se comprometían a abstenerse de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pudiera perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales. Esta disposición preveía claramente un deber de lealtad y de colaboración, aunque

la acción exterior de la Unión nos ha ofrecido ejemplos en los que no siempre ha sido posible observar el cumplimiento del compromiso.

En el caso de las decisiones marco resulta posible hacer, desde la perspectiva jurídica, algunas matizaciones. Este tipo de instrumento, previsto en el ex art. 34.2 b) TUE, comporta una obligación jurídica para los Estados miembros en cuanto al resultado a lograr, dejando en manos de las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Por tanto, recurrir a este instrumento, si bien es propio de un pilar intergubernamental, genera obligaciones jurídicas para los Estados muy claras.

Así pues, el apoyo de la Unión a la Corte así como su entrada en vigor se manifestó por medio de actos PESC<sup>9</sup> y, una vez creada la CPI, las instituciones de la Unión Europea explotaron al máximo los recursos que ofrecían los Tratados, a través del recurso a los actos JAI, y también en materia de relaciones exteriores, empleando toda una serie de instrumentos habituales, como los acuerdos exteriores, concluidos por la Comunidad Europea así como otros actos de desarrollo de los citados acuerdos vinculados. A estos instrumentos, que ponen de manifiesto el grado de compromiso de la Unión con la Corte Penal Internacional, nos referiremos a continuación.

---

<sup>9</sup> En este sentido, véase las Conclusiones del Consejo Europeo de Cardiff, donde en el Considerando 96 afirmaba que *“El Consejo Europeo ha expresado su enérgico apoyo a la creación de un Tribunal Penal universal y eficaz, y se ve alentado por el amplio respaldo internacional que ha recibido esta propuesta y por los progresos realizados en el Comité Preparatorio. El Consejo Europeo ha manifestado su determinación de obtener un resultado satisfactorio en la Conferencia Diplomática que se está celebrando en Roma.”*, Conclusiones de la Presidencia de 15 y 16 de junio, Consejo Europeo de Cardiff.

## 2. LA CONCRECIÓN DEL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA ENTRADA EN VIGOR Y FUNCIONAMIENTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS EMPLEADOS

# 2

Desde el momento de la firma del Estatuto de la Corte, el Parlamento Europeo se manifestó especialmente activo instando a los miembros a ratificar lo antes posible con el fin de conseguir las sesenta ratificaciones necesarias para la entrada en vigor del Estatuto e instando al Consejo y a la Comisión a incluir la firma y la ratificación del Estatuto de la Corte como un elemento esencial en sus relaciones con terceros países,<sup>10</sup> aprovechando su influencia política. La Presidencia del Consejo, actuando en nombre de la UE, también adoptó posicionamientos favorables a la creación y rápida entrada en funcionamiento de la Corte y en este contexto se produce la adopción de actos “oficializando” a nivel de la UE la actuación respecto a la Corte Penal Internacional. Tanto el Parlamento Europeo como la Presidencia se manifiestan a favor de las consecuencias positivas que la lucha contra la impunidad puede comportar para la consolidación del Estado de derecho y la seguridad internacional. A continuación se examinan los principales instrumentos desde una perspectiva histórica.

### 2.1. EL MARCO GENERAL DE ACTUACIÓN: A CABALLO ENTRE LA PESC Y LA JAI

En el año 2001 se adopta la primera Posición Común del Consejo de la Unión relativa a la CPI<sup>11</sup> que establece el marco de referencia en las relaciones entre ambos organismos, definiendo el enfoque de la Unión Europea sobre la Corte y estableciendo para los Estados el deber de velar por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes (ex art. 15 del TUE).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Destacan en este sentido diversas resoluciones: Resolución de 19 de noviembre de 1998, *Bol. UE*, 11-1998; Resolución de 6 de mayo de 1999, *Bol. UE* 5-1999, punto 1.1.8 i Resolución de 16 de diciembre de 1999, *Bol. UE*, 12-1999, punto 1.1.11.

<sup>11</sup> Posición Común del Consejo 2001/443/PESC de 11 de junio de 2001, relativa a la Corte Penal Internacional, DO L 155, de 12 de junio de 2001.

<sup>12</sup> En las tres posiciones comunes que comentaremos se incluye en el articulado el siguiente párrafo que fundamenta el activismo de la Unión en relación con la Corte: “(...) *The International Criminal Court, for the purpose of preventing and curbing the commission of the serious crimes falling within its jurisdiction, is an essential means of promoting respect for international humanitarian law and human rights, thus contributing to freedom, security, justice and the rule of law as well as contributing to the preservation of peace and the strengthening of international security, in accordance with the purposes and principles of the Charter of the United Nations*”.

El contenido de esta primera Posición Común 2001/443/PESC es en cierta medida reiterativo con declaraciones anteriores y recoge con formulaciones genéricas planteamientos que afecten tanto a la Unión y a sus Estados como a éstos individualmente, destinados básicamente a facilitar activamente la entrada en vigor y la aplicación efectiva de la Corte por medio del fomento de las ratificaciones en sus relaciones con terceros Estados, y a difundir los valores y los principios recogidos en el Estatuto de la CPI. La concreción de sus objetivos se efectuó en el Plan de acción de 2002, adoptado a instancias del Parlamento Europeo y en vigor cuando se produjo la entrada en vigor del Estatuto y, por tanto, se planteó la necesidad de adecuar el planteamiento de UE a las nuevas circunstancias. Por este motivo se adoptó una nueva Posición Común 2002/474/PESC,<sup>13</sup> más centrada en la cooperación necesaria por parte de los Estados con el fin de potenciar el funcionamiento efectivo de la Corte mediante, por ejemplo, previsiones relativas a la adquisición de la *expertise* necesaria entre jueces, fiscales y abogados relacionados con la Corte y a la posible contribución nacional al presupuesto de la Corte. Con todo ello, esta segunda posición continuaba mencionando, como la anterior, por un lado, la importancia de que tanto la Unión como sus Estados miembros continuasen con una política activa a favor de las ratificaciones en las relaciones con terceros Estados y, por otro, la defensa de los valores y principios incluidos en el Estatuto mediante una amplia cooperación no sólo a nivel intergubernamental sino también con otras organizaciones e instituciones internacionales y miembros de la sociedad civil.

Durante el mes de junio de 2003, con la Corte ya en funcionamiento, se adoptó una tercera Posición Común,<sup>14</sup> desarrollada por un nuevo Plan de Acción.<sup>15</sup> El contexto en el cual se aprueba esta nueva posición se encuentra marcado por el pleno funcionamiento de la Corte, circunstancia que justifica el soporte de los Estados miembros hacia una participación lo más universal posible, y se prevén medidas concretas con el fin de garantizar la independencia de la Corte. Entre estas medidas, el artículo 3 preveía: a) animar a los Estados parte a hacer efectiva la totalidad de su contribución de acuerdo con las decisiones tomadas por la Asamblea de Estados parte; b) realizar todos aquellos esfuerzos necesarios para conseguir la firma y ratificación por los Estados miembros del Acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la Corte a la mayor brevedad posible y promover su firma y ratificación por los demás Estados y, c) apoyar el desarrollo y formación de jueces, fiscales, funcionarios y abogados en los trabajos relacionados con la Corte.<sup>16</sup> En relación con la cooperación efectiva entre la Corte y los Estados miembros, el artículo 5 de la Posición Común de 2003<sup>17</sup> hacía referencia a las conclusiones del

---

<sup>13</sup> Posición Común del Consejo 2002/474/PESC, de 20 de junio de 2002, por la cual se modifica la Posición Común 2001/443/PESC, DO L 164 de 11 de junio de 2001.

<sup>14</sup> Posición Común del Consejo 2003/444/ PESC, de 16 de junio de 2003, relativa a la Corte Penal Internacional, DO L 150, de 18 de junio de 2003.

<sup>15</sup> Plan de acción adoptado el 4 de febrero de 2004, Doc. 5742/04 localizable en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC48EN.pdf>.

<sup>16</sup> Posición Común del Consejo 2003/444/ PESC, op. cit. supra.

<sup>17</sup> En relación con la cooperación efectiva, el artículo 5 prevé que los Estados miembros: "(...)En este contexto, seguirán llamando la atención, cuando sea necesario, de terceros Estados acerca de las conclusiones del Consejo de 30 de septiembre de 2002 sobre la Corte Penal Internacional y sobre los principios rectores de la UE anejos a dichas conclusiones, en relación con propuestas de acuerdos o arreglos relativas a las condiciones de entrega de personas a la Corte", Posición Común del Consejo 2003/444/ PESC, op. cit. supra.

Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 30 de septiembre de 2002,<sup>18</sup> en un anexo de las cuales se contemplaban todo un conjunto de directrices a tener en cuenta en relación con la conclusión de acuerdos relativos a las condiciones de entrega de personas a la Corte. En realidad, en estas conclusiones el Consejo pretendía limitar el impacto de la situación creada por Estados Unidos mediante la conclusión de acuerdos bilaterales o multilaterales entre diferentes Estados miembros de la Corte con el fin de limitar las condiciones de entrega de nacionales estadounidenses. Respecto a los principios rectores adoptados por el Consejo nos referiremos más adelante.

En este contexto, el Plan de Acción de 2004 concretará las medidas a adoptar en este nuevo marco sobre la base de tres objetivos principales: a) coordinación de las actividades de la Unión Europea; b) la universalidad y la integridad del Estatuto de la CPI y c) la independencia y efectivo funcionamiento de la Corte Penal Internacional.

Es, pues, en la implementación de las medidas propuestas donde toman protagonismo otros instrumentos propios de la cooperación judicial y policial en materia penal o de las relaciones exteriores de la Unión, ya que la fundamentación de todas las posiciones comunes se encuentra en el artículo 11.1 TUE relativo a los objetivos de la PESC, realidad que evidencia el papel fundamental del conocido como segundo pilar. La celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la Corte Penal Internacional Europea sobre la cooperación y asistencia de abril de 2006, que ha tenido su desarrollo en el *“security arrangements for the protections of classified information exchanged between the EU and the ICC”* de 2008,<sup>19</sup> supone otro claro ejemplo en esta dirección.

En efecto, la aparición de medidas fundamentadas en el ámbito de la cooperación judicial y policial en materia penal se deriva directamente del propio Estatuto de la Corte, que recoge el principio de cooperación internacional y de asistencia judicial y que en el marco de la Unión plantea la necesidad entre los Estados miembros de articular una estrecha cooperación para luchar contra la impunidad de los crímenes que constituyen el ámbito de aplicación material del Estatuto. A esta lógica obedecen la Decisión Marco sobre la orden de detención europea,<sup>20</sup> la Decisión Marco relativa al establecimiento de una red europea de puntos de contacto en relación a personas responsables de los crímenes que son competencia de la Corte<sup>21</sup> y la Decisión Marco sobre investigación y enjuiciamiento de los delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.<sup>22</sup> La fundamentación de estos actos se basa en el ex artículo 34 TUE, que de-

---

<sup>18</sup> Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, de 30 de septiembre de 2002, sesión n° 2450, Doc. 12134/02.

<sup>19</sup> Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia de 10 de abril de 2006, adoptado por la Unión sobre la base de la Decisión del Consejo 2006/313/PESC de 10 de abril de 2006, fundamentada en el ex artículo 24 TUE, DO L 115, de 28 de abril de 2006 y Security arrangements for the protection of classified information exchanged between the EU and the International Criminal Court (ICC) as required by point 4 of the Annex to the Agreement between the ICC and the EU on cooperation and assistance, localizable en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/sto8/sto8349-re01.en08.pdf>.

<sup>20</sup> Decisión Marco del Consejo (2002/584/JAI), de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, DO L 190, 18 de julio de 2002.

<sup>21</sup> Decisión Marco del Consejo (2002/494/JAI), de 13 de junio de 2002, relativa a la creación de una red europea de puntos de contacto en relación a personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, DO L 167, de 26 de junio de 2002.

<sup>22</sup> Decisión Marco del Consejo (2003/335/JAI), de 8 de mayo de 2003, DO L 118.

termina el procedimiento a seguir (prevé la figura de las decisiones marco) y en los ex artículos 30 y 31 TUE, como fundamento jurídico de la conclusión del acuerdo (en ellos se prevén los objetivos concretos de la UE en materia de cooperación policial y penal). Sin embargo el recurso a los actos y al ámbito material JAI resulta instrumental respecto de las decisiones oficiales adoptadas en el marco de la PESC, en la medida en que implementan aspectos concretos de la cooperación efectiva prevista en las posiciones comunes y el Acuerdo internacional citado. A continuación nos referiremos a los objetivos previstos en el Plan de Acción 2004 y a las medidas de implementación adoptadas.

## 2.2. LOS COMPROMISOS DE LA UNIÓN EN RELACIÓN CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: UNIVERSALIDAD, INDEPENDENCIA Y COORDINACIÓN

Según el Plan de Acción aprobado en 2004, las medidas con tal de dotar de contenido la acción de la Unión en relación con la Corte se articulaban alrededor de tres principios: universalidad, independencia y coordinación. El Plan ha supuesto, en cierta medida, una “hoja de ruta” sobre la base del cual se concretaban y dotaban de contenido los objetivos expresados en la Posición Común de 2003, citada con anterioridad. A continuación se analizarán los instrumentos empleados en el marco de la Unión sobre la base de los tres principios citados.

### 2.2.1. EL FOMENTO DE LA UNIVERSALIDAD Y LA INTEGRIDAD DEL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

La apuesta de las diferentes instituciones de la Unión Europea por la universalidad y la defensa de la integridad del Estatuto de la CPI ha sido evidente desde un comienzo. Así, desde las primeras resoluciones del Parlamento Europeo se instaba a las instituciones de la Unión a emplear todos aquellos recursos a su alcance para fomentar la universalidad de la Corte y la cooperación efectiva a través de, primero, la ratificación y entrada en vigor del Estatuto en terceros Estados y, segundo, la efectiva implementación. Esta apuesta firme por el fomento de la universalidad de la Corte y la integridad del Estatuto de Roma ya aparecía en las diferentes Posiciones Comunes citadas, y se convertía en uno de los objetivos fundamentales de la acción exterior de la UE en sus relaciones con terceros países y con otros organismos internacionales. En otras palabras, el compromiso con la Corte se convertía en un elemento esencial del conjunto de la acción exterior de la Unión, superando las limitaciones de la PESC y la JAI y, por tanto, también formaba parte del propio acervo comunitario. En consecuencia, los instrumentos al alcance de la Comunidad Europea en materia de relaciones exteriores también podían contribuir al fomento de la universalidad y la integridad, este objetivo se manifestó en los siguientes aspectos.

En primer lugar, una manifestación clara se ha producido mediante la inserción en los acuerdos celebrados por la Comunidad Europea (en solitario o con los Estados miembros) de una cláusula tipo específica relativa a la Corte Penal Internacional. El primer ejemplo de inserción de esta cláusula lo constituye el acuerdo de Cotonú, tras la revisión que tuvo lugar el año 2005.

#### **Acuerdo de Cotonú Artículo 11.6**

En el fomento de la consolidación de la paz y la justicia internacional, las Partes reafirman su determinación para:

- *compartir experiencias sobre la adopción de las adaptaciones jurídicas necesarias para permitir la ratificación y la aplicación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; y*
- *luchar contra la delincuencia internacional de conformidad con la legislación internacional, teniendo debidamente en cuenta el Estatuto de Roma.*

*Las Partes tratarán de tomar medidas encaminadas hacia la ratificación y la aplicación del Estatuto de Roma y de instrumentos con él relacionados.<sup>23</sup>*

Posteriormente, esta cláusula se ha insertado en otros acuerdos exteriores tanto de asociación como de partenariado. Algunos de ellos ya están firmados (Indonesia,<sup>24</sup> Corea,<sup>25</sup> y Sudáfrica)<sup>26</sup> y otros se encuentran todavía en fase de negociación. Precisamente, el hecho que en los nuevos acuerdos en fase de negociación ya se incluya esta cláusula *de facto* y el hecho que el Parlamento Europeo haya manifestado la importancia de estas cláusulas permite concluir que a partir de ahora esta cláusula podrá formar parte del contenido habitual de las disposiciones sobre políticas a favor de la paz, prevención de conflictos y respuesta a situaciones de fragilidad. También resulta evidente que será uno de los aspectos que el Parlamento Europeo controlará especialmente en los futuros acuerdos exteriores con terceros Estados y otras organizaciones internacionales a la hora de aprobar nuevos acuerdos exteriores. En el mismo sentido, la inclusión de esta cláusula permitirá que la estructura institucional que se crea *ad hoc* en cada acuerdo, con el objetivo de desarrollar e implementar las disposiciones del vínculo convencional, decida impulsar políticas favorables a la universalidad e integridad de la Corte, destinando los fondos financieros y técnicos disponibles.

En segundo lugar, en el marco del diálogo político con terceros países, la UE ha incluido referencias y declaraciones donde hace constar su soporte a la Corte y la importancia

<sup>23</sup> El acuerdo de Cotonú ha sido nuevamente objeto de modificación en noviembre de 2010 y al artículo 11 se le añadido un nuevo párrafo. La mención a la Corte Penal aparece ahora en el apartado 7 pero la redacción es la misma. DO L 298, de 4 de noviembre de 2010.

<sup>24</sup> Firmado el 9 de noviembre de 2009.

<sup>25</sup> Firmado el 10 de mayo de 2010.

<sup>26</sup> Firmado el 11 de septiembre de 2009.

de ésta en la lucha contra la impunidad. Con determinadas regiones, las Estrategias desarrolladas incluyen referencias explícitas en este sentido, como en el caso de África<sup>27</sup> y Asia Central.<sup>28</sup> En otros casos, cuando se trata de la implementación de las disposiciones sobre el diálogo político incluidas en los acuerdos de cooperación y de asociación, que se llevan a cabo con terceros Estados o regiones en el marco de cumbres más o menos estables, la referencia a la Corte también tiene su presencia. Es el caso, por ejemplo, de las Cumbres UE/Canadá<sup>29</sup> y la UE/República de Corea.<sup>30</sup> Así pues, en el período 2002-2009 la UE ha impulsado la ratificación e implementación del Estatuto de Roma en el marco de los diferentes instrumentos de diálogo político con más de 100 países y organizaciones internacionales, sumando un total de 340 acciones (es decir, un promedio de 50 a 60 acciones por año), cifras que muestran por sí solas la implicación de la UE.

En tercer lugar, a través de la figura de los 11 Representantes especiales actualmente designados por la UE<sup>31</sup> también se está situando en un lugar central a la Corte en el marco de sus misiones con el fin de consolidar la paz, la estabilidad y el Estado de derecho. Estos Representantes están insistiendo tanto en la importancia de colaborar con la Corte en aquellos países que ya son parte como en fomentar la ratificación en aquellos que todavía no han firmado el Estatuto. Así pues, el alcance de las acciones de los Representantes especiales varía en función de su misión, aunque en cualquier caso esta figura se convierte en un instrumento para potenciar la presencia política de la UE.

En cuarto lugar, el fomento de la Corte también se incluye en los *Action Plan* con los *partners* privilegiados de la UE. Destacan en este sentido el *Joint Action Plan EU/Brazil*, firmado el 22 de diciembre de 2008, en el cual los dos *partners* se comprometen a fomentar la universalidad e integridad de la Corte así como a cooperar mediante intercambios de información y acciones conjuntas. Acciones similares se han llevado a cabo con Australia y se prevén con Japón y Canadá. A medida que vayan siendo objeto de revisión los instrumentos más antiguos, se irá incluyendo la necesidad de ratificar y colaborar en el convenio, dotando de esta manera de mayor contenido el compromiso de la UE con la universalidad de la Corte. Destacan especialmente las acciones emprendidas en el marco de la política de vecindad con sus vecinos privilegiados, tales como Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Egipto, Líbano, Jordania, Moldavia y Ucrania. Los *Action Plan* adoptados con estos países prevén cláusulas relativas a la Corte y la efectividad de estas cláusulas es importante pues las medidas incluidas en los *Action Plan* son objeto de compromiso entre la UE y el estado vecino y, por tanto, la financiación que los terceros países recibirán por parte de la UE dependerá en buena parte del nivel de implementación de las medidas incluidas en los *Action Plan*.

En quinto lugar, en el marco de Naciones Unidas la Unión Europea ha apoyado la CPI desde su estatuto de observador y los Estados de la UE como miembros, en la inclusión de los diferentes Informes Generales y otros Informes específicos de la Asamblea Gene-

---

<sup>27</sup> Documento 16344/07.

<sup>28</sup> Documento 10133/07.

<sup>29</sup> Celebrada en Québec, el 17 de octubre de 2008.

<sup>30</sup> Celebrada en Seúl, el 23 de mayo de 2009.

<sup>31</sup> Destacan Afganistán, la región africana de los Grandes Lagos, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Asia Central, la República ex yugoslava de Macedonia, Moldavia, el Cáucaso, Sudán y la Unión Africana.

ral de las Naciones Unidas relacionadas con la Corte. Así pues, los Estados miembros desarrollaron un papel activo en la adopción de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1593 (2005), relacionada con la Corte y Darfur.

En conclusión, el compromiso de la UE con la defensa de la universalidad ha sido posible especialmente a través de los instrumentos más “clásicos” de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea. Los cambios operados con el Tratado de Lisboa, a través de la adquisición de la personalidad jurídica de la Unión, la creación de la figura del Alto Representante y el Servicio Europeo de acción exterior podrían introducir todavía una mayor efectividad.

### 2.2.2. LA INDEPENDENCIA Y EFECTIVO FUNCIONAMIENTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

El compromiso con la independencia y efectivo funcionamiento de la Corte por parte de la UE también ha sido indiscutible. Así pues, en las ya citadas Conclusiones de 30 de septiembre de 2002, no sólo se consideraba que los acuerdos con Estados Unidos sobre las condiciones de entrega a la CPI constituían un atentado a la integridad sino que también podían poner en peligro el efectivo funcionamiento de la Corte. En este sentido, el Consejo elaboró un conjunto de principios con el fin de que los Estados miembros dispusiesen de directrices para examinar la necesidad y el alcance de posibles acuerdos o arreglos en relación con la posición de Estados Unidos respecto las condiciones de entrega de personas a la Corte. Sobre estos acuerdos, el Consejo declara que “(...) *Celebrar estos acuerdos con los Estados Unidos, tal como están redactados en la actualidad, sería incompatible con las obligaciones de los Estados Parte en la CPI en virtud del Estatuto de la CPI y puede ser incompatible con otros acuerdos internacionales en los que los Estados Parte en la CPI son parte*”. En opinión del Consejo, pues, la Unión Europea asume el compromiso de apoyar a la CPI como instrumento valioso de la comunidad internacional para luchar contra la impunidad de los crímenes internacionales más graves. Por ello, la UE se esforzaría en garantizar que la Corte tuviera el máximo nivel de competencia, imparcialidad y garantías procesales y justicia internacional. De hecho, la Parte 9 del propio Estatuto de Roma establece la obligación de cooperar plenamente con la CPI en la investigación y enjuiciamiento de los crímenes que sean de su competencia.

El instrumento jurídico básico de cooperación entre la Unión Europea y la CPI es el Acuerdo de 2006,<sup>32</sup> ya mencionado, en el que se contempla la obligación general de intercambio regular de información sensible que afecte a la seguridad de las personas. En el anexo del Acuerdo, se contemplan también unas medidas especiales de protección que se aplicarían a la información clasificada, tal y como se define en el propio Acuerdo y se concreta en el citado anexo. Este Acuerdo sólo afectaría a la documentación propia de la UE y no a la información de los Estados miembros, puesto que se trata de un acuerdo que incluye estipulaciones sólo para la cooperación entre la UE y la CPI pero no entre ésta y los Estados miembros o, incluso, entre la CPI y la Comunidad Eu-

---

<sup>32</sup> DO L 115, *op. cit.*

ropea. Las relaciones de cooperación entre la CPI y los Estados o la Comunidad Europea quedaban a la espera de la conclusión de acuerdos bilaterales sobre protección de información clasificada. Desde 2008, la práctica ya ha proporcionado ejemplos de cooperación EU/CPI en los casos de Darfur y la República Democrática del Congo y los contactos entre el Alto Representante de la UE con el Fiscal han sido fluidos. De hecho, después de la visibilidad y cooperación articulada por J. Solana, una de las primeras actividades que llevó a cabo el actual Alto Representante C. Ashton en relación con la Corte fue reunirse con el Fiscal el 23 de marzo de 2010, pocos meses después de su nombramiento en noviembre de 2009.

La Comunidad Europea, a su vez, también se ha mostrado especialmente activa discutiendo estrategias de cooperación con la CPI, si bien ninguna de ellas haya acabado siendo articulada mediante un acuerdo bilateral Comunidad Europea/CPI. La cooperación con los Estados miembros ha sido también en términos generales intensa y bajo diferentes modalidades: desde acuerdos bilaterales, cooperaciones estructuradas o incluso cooperaciones *ad hoc*. Esta última fórmula fue adoptada por Francia en el caso Lubanga ante la Corte. Con todo, el caso más importante de colaboración hasta el momento lo protagonizó Bélgica mediante la transferencia de Jean Pierre Bemba a la Corte.

La participación de la UE a través de los mecanismos de asistencia financiera y técnica demuestra también la voluntad de contribuir al efectivo funcionamiento de la Corte, favoreciendo la formación de expertos y coordinando la financiación por parte de la UE y las ayudas por parte de los Estados miembros. En el marco de la cooperación técnica, la UE ha designado un listado de expertos de los Estados miembros con el doble objetivo de, por un lado, resolver las dudas generadas en terceros Estados respecto a la implementación del Estatuto de Roma y sus instrumentos y, por otro lado, participar en seminarios, conferencias o eventos internacionales o nacionales, de carácter académico o oficial en la medida en que éstos sean necesarios o útiles para la difusión de los valores, principios y objetivos del Estatuto así como de sus instrumentos relacionados.<sup>33</sup> Por lo que respecta a la cooperación financiera, la Comisión Europea ha ido dedicando recursos a la CPI, primero en el momento de su creación y, después, en su efectiva implementación. Básicamente lo ha hecho a través del Instrumento Europeo por la Democracia y los Derechos Humanos<sup>34</sup> que, desde 2003 ha dedicado más de 20 millones de euros a impulsar campañas de promoción de la CPI por parte de organizaciones de la sociedad civil. A esta cantidad se tendría que añadir los 6 millones de euros adicionales para financiar el “ICC Legal Tools Project”, iniciativa dedicada a la transferencia técnica jurídica pertinente que facilite la implementación en el ámbito nacional de los principios y funcionamiento de la Corte.<sup>35</sup> Juntamente con el soporte económico y técnico del presupuesto de la UE hay que considerar la financiación procedente de los Estados miembros de la Unión. Desde el principio, ellos han sido los principales contribuyentes

---

<sup>33</sup> El listado concreto de las personas incluidas en la red se puede consultar en el documento de la Secretaría General del Consejo, *The European Union and the ICC*, mayo 2010, p. 49 y ss.

<sup>34</sup> Strategy EIDHR 2011-2013, [http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/eidhr\\_strategy\\_paper\\_2011\\_2013\\_com\\_decision\\_21\\_april\\_2011\\_text\\_published\\_on\\_internet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/documents/eidhr_strategy_paper_2011_2013_com_decision_21_april_2011_text_published_on_internet_en.pdf), donde aparecen numerosas referencias en el texto, especialmente en la página 9 y ss. Allí se citan las misiones financiadas en el pasado así como la efectividad de las mismas.

<sup>35</sup> <http://www.legal-tools.org/en/what-are-the-icc-tools/>.

hasta asumir en 2007 el 75% del total de la financiación que recibe la CPI. Aunque la incorporación de otros países, como por ejemplo Japón, ha hecho disminuir el porcentaje del 75% al 60% del total del presupuesto, continua suponiendo una aportación esencial, especialmente por lo que respecta al Fondo Fiduciario para las Víctimas.

### 2.2.3. LA COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS

Los mecanismos de coordinación principales entre la Unión y sus Estados miembros revisten también diversas formas y son, básicamente, los siguientes.

En primer lugar, destaca la creación de los *focal points* centralizados por la Secretaría General del Consejo y que consisten en la determinación de un *national focal point* para cada Estado miembro, destinado a constituir una red dirigida a implementar la Posición Común de 2003, identificando riesgos y sinergias. La Decisión Marco relativa al establecimiento de una red europea de puntos de contacto en relación a personas responsables de crímenes que son competencia de la Corte ya se refirió a ello en 2002<sup>36</sup> y después la Posición Común de 2003 y el Plan de acción relacionado articularon mejor esta red de puntos de coordinación nacionales.<sup>37</sup> Esta cooperación se considera esencial para una correcta investigación y enjuiciamiento efectivo de los crímenes a escala nacional ya que, excepto en los casos en los que pueda ser de aplicación el derecho internacional, 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 de la autoridad nacional.

En segundo lugar, destaca la creación de un grupo de trabajo del Consejo dedicado al derecho internacional y a la Corte Penal Internacional, denominado *The International Criminal Court sub-areas of the Public International Law Working Party* (COJUR ICC). Este grupo se instauró en 2002 y desde entonces celebra un promedio de 4 o 5 reuniones anuales en Bruselas y una reunión anual en La Haya con la finalidad de preparar la Asamblea de Estados Parte del Estatuto de Roma. Es necesario destacar los contactos informales entre este grupo de trabajo y las principales ONG que trabajan las relaciones con la CPI, agrupadas en su mayoría bajo el paraguas de la *Coalition for International Criminal Court*.

En tercer lugar, y tal como se ha comentado, destaca el papel llevado a cabo por el Parlamento Europeo. Ya hemos citado las principales resoluciones pero la tarea del PE no sólo se limita a éstas o a su Informe Anual sobre Derechos Humanos, sino que se extiende también al ámbito de las relaciones con las Asambleas Interparlamentarias o las delegaciones interparlamentarias, en el marco de las cuales ha defendido el papel de la CPI. Un claro ejemplo de los efectos de esta influencia lo encontramos en el caso de la Asamblea Interparlamentaria UE/ACP y la inclusión de la cláusula estándar en el acuerdo de Cotonú, como ya hemos analizado. Los contactos directos entre las comi-

<sup>36</sup> Decisión Marco del Consejo (2002/494/JAI), de 13 de junio de 2002, DO L 167.

<sup>37</sup> Plan de acción (anexo 29 a la Posición Común 2003/444/PESC, de 16 de junio de 2003, sobre la Corte Penal), *op. cit*

siones del PE y el Fiscal Ocampo también han sido uno de los medios utilizados y algunos de los eurodiputados han constituido una voz importante en el ámbito civil, a través, por ejemplo, de la ONG *Parliamentarians for Global Action*.

Efectivamente, en cuarto lugar, el papel de la coordinación entre las diferentes ONG y su influencia en la creación e implementación efectiva de la Corte ha sido fundamental. Ya hemos citado algunas pero sólo es necesario visitar la web de la Coalición para la ICC para darse cuenta de la tarea principal que todas ellas han llevado y siguen llevando a cabo, denunciando situaciones de crímenes y presionando a los gobiernos de los Estados Parte, de los Estados miembros de la UE y a las propias instituciones de la UE con la finalidad de iniciar enjuiciamientos y seguir adelante con éstos, aportando pruebas y colaborando muy activamente.

Queda todavía hacer una mención a otros instrumentos JAI adoptados por la UE, dirigidos a establecer obligaciones concretas hacia los Estados miembros de la UE, tales como la Decisión Marco sobre la orden de detención europea,<sup>38</sup> y la Decisión Marco sobre investigación y enjuiciamiento de los delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.<sup>39</sup> Ambos instrumentos contribuyen a avanzar en aspectos concretos relacionados con el pleno funcionamiento de la CPI.

En definitiva, la UE ha manifestado su compromiso y su apoyo a la CPI empleando un amplio abanico de instrumentos de diferente naturaleza (política, jurídica y económica), con diferentes protagonistas (la Unión, la Comunidad Europea y sus Estados miembros) y con distintos objetivos (universalidad e integridad, independencia y funcionamiento efectivo y coordinación entre la UE y sus Estados miembros). Tal y como se ha visto no obstante, estos instrumentos han establecido cooperaciones estrechas a nivel de la UE con la CPI pero los Estados miembros de la UE han continuado con su soberanía para articular también a nivel bilateral su grado de implicación con la CPI. Al análisis de cuál ha sido la posición de los Estados miembros en relación con la CPI dedicaremos el apartado siguiente.

---

<sup>38</sup> Decisión Marco del Consejo (2002/584/JAI), de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, DO L 190.

<sup>39</sup> Decisión Marco del Consejo (2003/335/JAI), de 8 de mayo de 2003, DO L 118.

### 3. EL GRADO DE COOPERACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

La valoración de la implicación de los 27 Estados miembros a nivel individual en relación a la CPI puede ser analizada a partir de diferentes indicadores. En este sentido, se han seleccionado unos determinados puntos suficientemente ilustrativos para entender posteriormente el papel de los Estados miembros, tanto en la preparación de la Conferencia de revisión del Estatuto de Roma como en el desarrollo de las negociaciones propiamente dichas en Kampala, en junio de 2010.

En relación a los indicadores, se han seleccionado los siguientes, incluyendo tanto datos relativos al poder legislativo como al poder judicial:

- a) la fecha de ratificación del Estatuto de Roma y su implementación, incluyendo tanto la adopción de leyes especiales de cooperación con la CPI, como leyes a partir de la ratificación del Estatuto de Roma.
- b) la definición en el respectivo código penal de cada uno de los Estados miembros de los crímenes de genocidio, de guerra y de lesa humanidad.
- c) el papel del poder judicial en relación a los crímenes internacionales, haciendo especial referencia a los procesos emprendidos antes del Estatuto de Roma y después.

#### 3.1. LA RATIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA Y SU IMPLEMENTACIÓN

A partir de los datos, se puede constatar como un primer grupo de Estados miembros firmaron el Estatuto de Roma inmediatamente durante el mes de julio, mostrando así su rápida adhesión y apoyo a la creación de la CPI. Este es el caso de España, juntamente con Francia, Grecia, Italia, Malta, Países Bajos (18/7/1998). Posteriormente, un segundo grupo de países optaron por su firma durante el último trimestre de 1998: nos referimos a Austria, Finlandia, Portugal, Suecia, Irlanda, Bélgica, Dinamarca, Chipre, Reino Unido, Eslovaquia y Eslovenia. De hecho, Lituania y Alemania firmaron el 10 de diciembre de 1998, escogiendo una fecha simbólica con el fin de marcar desde el inicio su posición de Estados con ideas afines.

Durante el año 1999 prosiguieron el resto de firmas con un ritmo más lento, de tal forma que a finales de 1999 todos los Estados de la UE habían firmado: es el caso de Hungría (15/1/1999), Bulgaria (11/2/1999), Letonia (22/4/1999), Polonia (9/4/1999), República Checa (13/4/1999), Rumania (7/7/1999) y Estonia (27/12/1999). Mientras tanto, el resto de Estados ya se encontraban inmersos en el proceso de ratificación y de

esta manera, entre los años 2000 y 2002 se produjeron las ratificaciones del Estatuto de Roma, con la excepción de la República Checa, que finalizó su proceso de ratificación el 21 de junio de 2009 convirtiéndose de esta forma en el último Estado de la UE en ratificar. El motivo no fue otro que la resistencia de diversos actores políticos y miembros del Parlamento en ratificar el Estatuto por miedo a perder ciertas inmunidades. Muchas fueron las invitaciones recibidas para que la República Checa ratificase el Estatuto, tanto por parte de la propia UE<sup>40</sup> como por parte de diferentes ONG<sup>41</sup> hasta que finalmente se logró el objetivo de la UE de contribuir activamente a la entrada en vigor de la CPI.

En cuanto a la implementación del Estatuto de Roma en el marco legislativo interno, el proceso ha sido más complejo, como consecuencia de la problemática que la implementación del Estatuto generaba en el marco de cada uno de los Estados. Con la excepción de la República Checa, el resto de Estados adoptó el Acuerdo de Privilegios e Inmunidades de la CPI (APIC). El primero en hacerlo fue Austria, que en el año 2002 ya adoptó la legislación nacional de cooperación con la CPI<sup>42</sup> donde se regula de manera coherente y detallada la mayor parte de los aspectos de cooperación consagrados por el Estatuto de Roma.

A partir del año 2004, el resto de Estados fue adoptando el APIC: este es el caso de Francia, que a pesar de adoptó la Ley de Cooperación con la CPI en el año 2002,<sup>43</sup> finalizó el proceso en 2004, tras incorporar un nuevo Título a la LEcrim Francesa.<sup>44</sup> La ley establece un régimen de cooperación sólida con la Corte, y presta una especial atención a los derechos del acusado durante el proceso de investigación e indemnización de las víctimas. En el caso de Alemania, se optó por aprobar la Ley de Cooperación con la CPI,<sup>45</sup> también con efectos desde 2004. La LEcrim de Estonia, adoptada el 12 de febrero de 2003, también fue reformada el 28 de junio de 2004 para incorporar los aspectos del APIC, como en el caso de Finlandia, donde los Actos de Implementación de la CPI regulan únicamente la entrega de personas a la CPI aunque vale la pena destacar que Finlandia no incluye ningún motivo de rechazo a la petición de la CPI, ni tan sólo el motivo de seguridad nacional. Partiendo de la legislación interna existente, la cooperación entre Finlandia y la CPI no presenta ningún problema. En el caso de Eslovenia, durante 2002 se aprobó la Ley de Cooperación con la CPI,<sup>46</sup> que trataba aspectos de cooperación, y en el año 2004 se modificaron algunos artículos del Código Penal esloveno<sup>47</sup> para incorporarle los crímenes contemplados en el Estatuto de Roma. No obstante, la Ley de Cooperación no regula cómo Eslovenia trata las solicitudes concurren-

---

<sup>40</sup> Véase por ejemplo, el art. 9 de la Posición Común del Consejo 2003/444/CFSP sobre la Corte Penal Internacional de 16 de junio de 2003, DO L150, p. 67. En concreto, a la luz del hecho que la República Checa adquiriría la Presidencia Europea en 2009 y la falta de ratificación del Estatuto previamente podría socavar esta Posición Común.

<sup>41</sup> Carta de Amnistía Internacional a Vaclav Klaus, el 17 de julio de 2003.

<sup>42</sup> Federal law n.º 135 on Cooperation with the International Criminal Court, 13 August 2002.

<sup>43</sup> Loi relative à la coopération avec la Cour pénale internationale N. 2002-268 du 26 février 2002.

<sup>44</sup> Code of Criminal Procedure. Title I Co-operation with the International Criminal Court, Chapter I Judicial Co-operation, Arts. 627 a 127-21.

<sup>45</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGHGesetz- IStGHG), 21.06.2002. BGB1. 2002 I, p. 2254.

<sup>46</sup> Co-operation between the Republic of Slovenia and the International Criminal Court Act. Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 96/2002, on 14 November 2002.

<sup>47</sup> CP. 95/2004.

tes. Además, la disposición encargada de regular otras formas de cooperación bajo el artículo 93 del Estatuto de Roma no está tan detallada como se buscaba en la implementación. En el caso de Letonia, en el año 2002 se reformó la LEcrim de Letonia, de manera que incorporase un Título bajo el nombre de “Cooperación Internacional en Temas Penales” (Arts. 471 y ss.).<sup>48</sup> En cuanto a Lituania, la nueva LEcrim de 14 de marzo de 2002 prevé medidas de cooperación con la CPI (Arts. 67, 71, 72, 73, 74, 76 y 77).

Durante el año 2005, Rumania y Chipre incorporaron el APIC en sus legislaciones internas. Así, a pesar de que Rumania había adoptado legislación de cooperación con la CPI,<sup>49</sup> en cambio no ha implementado todavía legislación complementaria al Estatuto de Roma, que en estos momentos se encuentra en proceso de ello. Chipre, a su vez, también tiene pendiente de adopción legislación relativa a la cooperación de Chipre con la CPI, aunque se han llevado a cabo algunas reformas desde que se ratificó el Estatuto.

Al año siguiente, durante 2006, Irlanda aprobó finalmente la Ley de la Corte Penal Internacional,<sup>50</sup> y a partir de este Acto de Implementación del Estatuto, otras leyes dentro del ámbito de la justicia penal fueron aprobadas, como la ley de Prisiones de 2007;<sup>51</sup> la Ley de Bombas de Dispersión y Minas Antipersonas de 2008,<sup>52</sup> o la Ley de Asistencia Mutua también de 2008,<sup>53</sup> la cual otorgaba efecto a ciertos acuerdos o disposiciones entre el Estado y otros países en cuanto a temas de asistencia mutua en asuntos penales, y reformaba la Parte VII sobre cooperación internacional de la Ley de Justicia Penal.

Luxemburgo modificó su Constitución de tal manera que el artículo 118,<sup>54</sup> titulado Corte Penal Internacional, afirma que las disposiciones de la Constitución no pueden ser obstáculo para la aprobación del Estatuto de la CPI y la ejecución de las obligaciones que se derivan de las condiciones previstas por el propio Estatuto.<sup>55</sup> Bulgaria y Hungría, desde 2006, han entrado a formar parte del Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte.<sup>56</sup> Portugal lo implementó durante el año 2007.

En el caso del Reino Unido, las obligaciones del Estatuto se implementaron como leyes internas de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte mediante la Ley de la Corte Penal Internacional de 2001.<sup>57</sup> En Escocia las obligaciones se implementaron mediante dos leyes: la Ley de la Corte Penal Internacional de 2001 y la Ley de la Corte Penal Internacional (Escocia) de 2001.<sup>58</sup> En el año 2009 se aprobó una ley que reformaba la antigua

---

<sup>48</sup> As amended until 20 June 2002 – Official Gazette No.16, 2002.

<sup>49</sup> Law 302/2004 on International Judicial Cooperation in Criminal matters.

<sup>50</sup> International Criminal Court Act 2006. Number 30 of 2006.

<sup>51</sup> Prisons Act 2007. Number 10 of 2007.

<sup>52</sup> Cluster Munitions and Anti-personnel Mines Act 2008. Number 20 of 2008.

<sup>53</sup> Criminal Justice (Mutual Assistance) Act 2008. Number 7 of 2008.

<sup>54</sup> Constitución de Luxemburgo, art. 118, «Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l’approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l’exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut». *Loi du 8 août 2000 portant révision de l’article 118 de la Constitution, Mém., A-No 83*, de 25 de agosto de 2000.

<sup>55</sup> ODELLO, Marco. *La Corte Penal Internacional y las legislaciones nacionales. Foro, Nueva época*, núm. 1/2005, p. 307-308.

<sup>56</sup> [http://www.iccnw.org/documents/Hungary\\_GeneralDebate\\_23Nov06\\_Eng.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Hungary_GeneralDebate_23Nov06_Eng.pdf)

<sup>57</sup> International Criminal Court Act 2001. CHAPTER 17.

<sup>58</sup> International Criminal Court (Scotland) Act 2001.

ley sobre jueces de instrucción, investigación de muertes, así como su registro y certificación; reformaba la ley penal, incorporaba una disposición sobre justicia penal y el trato con delincuentes, y también regulaba el Comisionado de Víctimas y Testigos, la seguridad de los tribunales y otros edificios, la ayuda legal y el pago por servicios legales, entre otros aspectos.<sup>59</sup>

Respecto a los Países Bajos, su posición como Estado de Acogida tiene una especial relación con el rol que juega con la CPI. Experiencias pasadas como Estado de Acogida también de la Corte Penal para la Antigua Yugoslavia (en adelante, ICTY), ciertamente han ayudado a adoptar la legislación interna que implementa el Estatuto de Roma. La Ley Holandesa de Implementación de la CPI<sup>60</sup> hace referencia a todos los aspectos relevantes para una colaboración efectiva con la CPI, a pesar de que no todos los aspectos u otras formas de cooperación previstas en el art. 93 del Estatuto de Roma se encuentran contenidos en la citada ley.

España, a su vez, firmó el APIC<sup>61</sup> el día 21 de abril de 2003 y ratificó el día 24 de septiembre de 2009. Nuestro país ha adoptado medidas de complementariedad y de cooperación con la CPI. En el año 2003, se adoptaron dos leyes orgánicas con el fin de implementar las disposiciones del Estatuto de Roma. Por una lado, la Ley Orgánica 15/2003,<sup>62</sup> que introdujo las modificaciones necesarias al Código Penal para poder implementar los artículos 6-8 del Estatuto. Y por otro lado, la Ley Orgánica 18/2003<sup>63</sup> regula la cooperación entre España y la Corte Penal Internacional, así como otros aspectos relevantes sobre el régimen complementario del principio de jurisdicción universal en España, en referencia a los crímenes que formen parte de la jurisdicción de la CPI. Tanto la LO 15/2003 como la LO 18/2003 se adoptaron con la finalidad de regular sólo los aspectos residuales, ya que el Estatuto de Roma como las Leyes de Procedimiento y Prueba son directamente aplicables en el sistema jurídico español, tal como prevé el artículo 96.1 de la Constitución española.

Finalmente, en el caso de Grecia las leyes de implementación del Estatuto y Cooperación con la CPI se encuentran en proceso de ser aprobadas. El balance es, pues en términos globales, bastante satisfactorio, atendiendo a la diversidad de situaciones en las se encuentran los Estados.

---

<sup>59</sup> Coroners and Justice Act. 2001. Chapter 25.

<sup>60</sup> International Criminal Court Implementation Act. Kingdom of the Netherlands. 20 June 2002.

<sup>61</sup> Ratification/Accession and signature of the Agreement on the Privileges and Immunities of the Court (APIC), by region.; disponible en [http://www.iccnw.org/documents/APIclist\\_updated\\_en\\_20\\_sept\\_2010.pdf](http://www.iccnw.org/documents/APIclist_updated_en_20_sept_2010.pdf)

<sup>62</sup> Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>63</sup> Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre, de Cooperación con la Corte Penal Internacional.

### 3.2. LA DEFINICIÓN EN EL RESPECTIVO CÓDIGO PENAL DE CADA UNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LOS CRÍMENES DE GENOCIDIO, DE GUERRA Y DE LESA HUMANIDAD

Otro de los indicadores importantes a la hora de valorar la implementación efectiva del Estatuto de Roma tiene que ver con la definición de los crímenes de genocidio, de guerra y de lesa humanidad presentes en los respectivos códigos penales de los Estados miembros. De este análisis debe excluirse los casos del Reino Unido e Irlanda; el Reino Unido no cuenta actualmente con un Código Penal como tal, aunque desde abril de 2009 se está trabajando para la codificación del ámbito penal.<sup>64</sup> En el caso de Irlanda, hay que tener en cuenta que el ordenamiento jurídico irlandés no cuenta actualmente con ningún Código Penal, sino que se fundamenta en una serie de Estatutos y decisiones judiciales.

Otros Estados miembros no tienen incluidos en su Código Penal estos crímenes o bien se encuentran definidos de un modo mucho más conciso. En el caso de Italia, por lo que respecta al genocidio, el Código Penal italiano no tipifica este delito aunque sí se encuentra regulado desde 1967 cuando se implementó la Convención de Prevención y Pena del Crimen de Genocidio,<sup>65</sup> que es coherente con el art. 6 del Estatuto de Roma y el Art. II de la Convención del Genocidio. En lo que respecta a los crímenes de lesa humanidad, tampoco quedan regulados por el Código Penal; y, finalmente, los crímenes de guerra podrían tener cobertura por el Código Penal Militar de Guerra (en adelante, CPMG),<sup>66</sup> aunque existen dudas sobre si la pena prevista para estos delitos se adecua a su gravedad.<sup>67</sup> Otros crímenes de guerra, como los previstos en el art. 8(2)(a) y (b) del Estatuto de Roma, no se encuentran definidos por la ley italiana. En los Países Bajos, por ejemplo, el Código Penal tampoco los menciona pero en el año 2003 se adoptó la Ley Holandesa sobre Crímenes Internacionales,<sup>68</sup> que es una ley específica de complementariedad con la Corte, la cual tipifica el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad respetando la coherencia con el Estatuto de Roma. Además, la citada ley ha integrado las violaciones graves previstas por el Protocolo Adicional I de la Convención de Ginebra, del que Países Bajos es Estado miembro.

Suecia, a su vez, no ha adoptado ningún tipo de legislación respecto a delitos bajo la jurisdicción de la CPI y tampoco su actual Código Penal ("*Brottsbalken*") contiene ninguna disposición concreta que defina o tipifique el genocidio, los crímenes de guerra o de lesa humanidad, aunque el proceso de revisión para un nuevo Código Penal ya está en marcha.<sup>69</sup> Sin embargo, según el Gobierno sueco, estos delitos sí se encuentran tipi-

<sup>64</sup> [http://www.lawcom.gov.uk/docs/newsletter\\_spring\\_2009.pdf](http://www.lawcom.gov.uk/docs/newsletter_spring_2009.pdf)

<sup>65</sup> Ley n.º 962 de 9 de octubre de 1967.

<sup>66</sup> Por ejemplo, Arts. 182, 184bis, 185bis, 186-188, 191, 193, 224 del CPMG.

<sup>67</sup> Por ejemplo, la pena contemplada para el delito del art. 185bis es de 2 a 5 años de prisión. V.ROSCINI. *Op.Cit.*, p. 501.

<sup>68</sup> Act of 19 June 2003 containing rules concerning serious violations of international humanitarian law (International Crims Act).

<sup>69</sup> Código Penal Sueco Ds 1999:36. La única referencia a crímenes internacionales se encuentra en el Capítulo 22, Art.6 del Código Penal.

ficados por la ley sueca existente. Por ejemplo, no hay una disposición específica para el delito de tortura, ya que se contempla en el delito de agresión.<sup>70</sup> Lo que es más dudoso es si la ley existente sobre crímenes internacionales también prevé penas proporcionales a estos delitos, superiores a las previstas para “delitos ordinarios”. Además, se ha cuestionado si alguna de estas acciones definidas en el Estatuto de Roma contra crímenes de lesa humanidad puede subsumirse en todos los casos a la ley sueca existente, como por ejemplo los casos de deportación o traslado forzoso de la población, esclavitud sexual o embarazos forzosos.<sup>71</sup> Parece, entonces, que no existirían disposiciones equivalentes en la legislación penal sueca. Es más, se ha llegado hasta el punto en que los tribunales internos suecos tienden a determinar la responsabilidad penal a partir del Capítulo 22, art. 6 del Código Penal sueco, el cual tipifica los “*crímenes contra el derecho humanitario*”, antes de aplicar la ley penal sustantiva que prevé el Estatuto de Roma.<sup>72</sup>

En el caso de Dinamarca, hasta fecha de hoy, el Código Penal danés no contiene disposiciones que se refieran expresamente a los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra. Este hecho provoca que se tengan que aplicar períodos de prescripción para los acusados de un crimen internacional. Precisamente, este hecho ha detenido la investigación en tres casos distintos que trataban delitos de tortura, ya que según el ordenamiento jurídico danés se trata de un crimen contra la persona, y por tanto prescribe a los diez años.<sup>73</sup> El crimen por genocidio se encuentra por primera vez previsto en el ordenamiento jurídico danés en el año 1955 por la Ley N.º 132 sobre la pena de Genocidio.<sup>74</sup>

Austria no ha aprobado todavía legislación respecto a los crímenes sometidos a jurisdicción del Estatuto de Roma, y la ley nacional existente no incorpora ninguna disposición que regule el crimen de lesa humanidad o los crímenes de guerra; tampoco parece que la breve referencia a los artículos más relevantes del Estatuto de Roma al respecto sea suficiente. Por este motivo, podría ser necesario implementar legislación específica que tipificase los crímenes contemplados por el Estatuto de Roma, que tratara de manera completa los temas de dirección y responsabilidad superior. Igualmente, sería necesaria una reforma de la Constitución austriaca respecto a las inmunidades de las que goza el Presidente Federal y los miembros de los Parlamentos nacional y regional, para adecuarse plenamente a la disposición que prevé el Estatuto de la CPI.

En el caso de Grecia, tampoco se encuentran previstos en el Código Penal griego los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, puesto que el actual Código Penal fue aprobado en 1950.<sup>75</sup> Y en el caso de Luxemburgo, hasta fecha de hoy, aunque sí existen proyectos de implementación del Estatuto y de cooperación con la CPI, todavía no se ha aprobado ninguna ley al respecto, ni se ha reformado el

---

<sup>70</sup> Capítulo 3, Art. 5 del Código Penal Sueco.

<sup>71</sup> Art. 7 (1) (d) i (g) ER.

<sup>72</sup> Zimmermann, Dominik. *Sweden and the Universal Periodic Review in the Human Rights Council*. <http://internationallawobserver.eu/2010/07/05/sweden-and-the-universal-periodic-review-in-the-human-rights-council/>

<sup>73</sup> *Universal Jurisdiction in Europe The State of the Art*, Human Rights Watch, June 2006, Volume 18, No. 5(D), p.48.

<sup>74</sup> Lov nr. 132 af 29.04.1955 om straf for folkedrab.

<sup>75</sup> Act of Parliament 1492/1950, 1 January 1950.

Código Penal luxemburgués, con el fin de que se contemple de manera expresa crímenes internacionales como el genocidio, los crímenes de guerra o los crímenes de lesa humanidad.

Otro grupo de Estados viene determinado por aquellos que cuentan con una regulación parcial, incluyendo sólo algunos de estos crímenes. En este grupo se integran Lituania y Bulgaria. Así, el Código Penal Búlgaro<sup>76</sup> tipifica desde el año 1975 (SG 95/75) el crimen de genocidio en su capítulo XIV, sección tercera, bajo el nombre “Genocidio y Apartheid contra grupos de población” (arts. 416-419). Los crímenes de guerra se encuentran previstos en la sección tercera del mismo capítulo, desde el art. 410 al 415, reformados en 1998 y en 2002. En cuanto a los crímenes de lesa humanidad, la única mención en todo el Código Penal es precisamente el Capítulo XIV, que tiene como título “Atrocidades contra la Paz y la Humanidad”, pero el Código Penal no contiene ninguna definición concreta del delito de lesa humanidad. En el caso de Lituania, el actual Código Penal<sup>77</sup> prevé los crímenes internacionales, desde la reforma que entró en vigor el 1 de enero de 2003: el genocidio se encuentra tipificado en el art. 99, crímenes de guerra en los arts. 101-113 y los crímenes de lesa humanidad no se encuentran definidos específicamente pero sí se pueden considerar incluidos dentro de los crímenes de guerra.

Y finalmente, un último grupo de Estados, el más numeroso, que tienen incorporada en su legislación interna estos crímenes internacionales. Es el caso de España, Francia, Malta, Portugal, Alemania, Bélgica, Estonia, Finlandia, la República Checa, Eslovenia, Letonia, Eslovaquia, Rumania y Hungría. En ocasiones la incorporación se ha llevado a cabo mediante reformas posteriores, de tal manera que la tipificación no se ha producido en el mismo momento. En el caso de España, se adoptó la Ley Orgánica 15/2003,<sup>78</sup> la cual introdujo las modificaciones necesarias al Código Penal, con el fin de implementar los arts. 6-8 del Estatuto. Como elemento relevante, cabe destacar que esta ley tipificó por primera vez los crímenes de lesa humanidad. En cuanto a los crímenes de guerra, éstos fueron introducidos a la luz del artículo 8 del Estatuto. Sin embargo, entre las modificaciones del año 2003 no se incorporaron los crímenes relacionados con delitos sexuales y niños soldados. Respecto a la disposición que prohíbe el genocidio, que ya contemplaba el Código Penal, ésta va más allá en algunos aspectos que la propia prevista por el Estatuto de Roma.

En conclusión, la situación en este punto es más heterogénea, consecuencia de las respectivas tradiciones jurídicas y de las dinámicas legislativas internas.

---

<sup>76</sup> Código Penal búlgaro, *amend. SG. 43/20 May 2005*.

<sup>77</sup> 26 September 2000 No VIII-1968 (As last amended on 12 June 2008 – No X-1597)

<sup>78</sup> Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

### 3.3. LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL Y EL PAPEL DEL PODER JUDICIAL EN RELACIÓN CON LOS CRÍMENES INTERNACIONALES: ESPECIAL MENCIÓN A LOS PROCESOS EMPRENDIDOS ANTES Y DESPUÉS DEL ESTATUTO DE ROMA

Otro elemento significativo gira alrededor de la regulación relativa a la jurisdicción internacional y el papel del poder judicial en relación con los crímenes internacionales en cada Estado miembro. En este sentido, resulta muy ilustrativo comprobar qué países han emprendido procesos, antes o después del Estatuto de Roma.

Destaca un primer grupo de Estados miembros por el reconocimiento de la jurisdicción universal y su aplicación en procesos sobre crímenes internacionales, antes y después del Estatuto de Roma: este es el caso de los Países Bajos, Bélgica, España, Francia y Alemania. Un caso paradigmático es el de los Países Bajos. Por lo que respecta a la jurisdicción universal, los Países Bajos han sido, dentro de la UE, el centro principal de la justicia penal internacional, tanto internacionalmente como a nivel nacional.<sup>79</sup> Internacionalmente, tanto la CPI como la ICTY se encuentran en La Haya, mientras que la Corte Especial de Sierra Leona (en adelante, SLSC) llevará su caso más trascendental, el de Charles Taylor,<sup>80</sup> también en dicha ciudad. Además, los Países Bajos se convirtieron en el primer país en recibir un caso transferido por la Corte Penal por Ruanda (en adelante, ICTR) como parte de su estrategia de conclusión.<sup>81</sup> Por lo que respecta al ámbito nacional, las actividades del gobierno holandés han sido igualmente impresionantes con las cinco personas que han sido acusadas por cometer crímenes internacionales desde 2001, a pesar de que el esfuerzo se ha estancado de alguna manera recientemente como consecuencia de las dos absoluciones en el año 2007, así como por la impugnación de una acusación en el mismo año. Aún así, finalmente el 30 de junio de 2009 la Corte de Casación holandesa mantuvo la condena a Frans Van Anraat por crímenes de guerra.<sup>82</sup> La mayoría de los casos han tenido lugar después del Estatuto de Roma.

Bélgica es, a su vez, un país que destaca por su amplio concepto de jurisdicción universal, ya que se puede considerar como una jurisdicción universal “absoluta” (y ello incluye también la posibilidad de convocar juicios *in absentia*).<sup>83</sup> Desde el año 1993, con la adopción de la Ley sobre Penas por Violaciones Graves de las Convenciones de Ginebra de 1949 y los Protocolos Adicionales I y II de 1977,<sup>84</sup> se ejerció una extensa jurisdicción

<sup>79</sup> Rikhof. Op.cit. p.21.

<sup>80</sup> Resumen de los cargos imputados, disponible en: <http://www.scs-sl.org/CASES/ProsecutorvsCharlesTaylor/tabid/107/Default.aspx>

<sup>81</sup> Decisión a petición del fiscal sobre la Referencia de la acusación al Reino de los Países Bajos (Norma 11bis de las Normas de Procedimiento y Prueba), *Bagaragaza* (ICTR-2005-86-11bis), Sala III, 13 de abril de 2007; Decisión sobre moción extremadamente urgente para la revocación de la referencia al Reino de los Países Bajos, según la norma 11bis (F) & (G), *Bagaragaza* (ICTR-2005-86-R11bis), 17 de agosto de 2007.

Más información a MOSE, Erik. *The ICTR's Completion Strategy Challenges and Possible Solutions* [Oxford Journals, Journal of International Criminal Justice](http://www.oxfordjournals.org/content/6/4/667.full.pdf+html), Volume 6, Issue 4. P. 667-679. <http://www.oxfordjournals.org/content/6/4/667.full.pdf+html>

<sup>82</sup> LJN: BG4822, Hoge Raad, 07/10742. 30-06-2009.

<sup>83</sup> Vandermeersch, Damien. Op.cit.p.417 i 420.

<sup>84</sup> Loi de 16 juin 1993 relative à la répression des infractions graves au droit international humanitaire (entra en vigor el 15 de agosto de 1993).

universal que provocó, incluso, debates sobre la legalidad de tal práctica.<sup>85</sup> Por ello, en 1999<sup>86</sup> y, posteriormente, dos veces en 2003<sup>87</sup>, se reformó esta ley, manteniendo el principio de jurisdicción universal “absoluta” pero con ciertos filtros.<sup>88</sup>

A causa de los vínculos históricos existentes entre Bélgica y Ruanda, muchos belgas y ruandeses residentes en Bélgica se vieron afectados por los crímenes cometidos en Ruanda desde el 6 de abril de 1944. Muchos ruandeses se refugiaron en Bélgica desde entonces, algunos de ellos sospechosos de haber participado activamente en dichos crímenes. A éstos no se los pudo extraditar a Ruanda por no existir convenio de extradición entre aquel país y Bélgica, así que, en febrero de 1995, el Ministro de Justicia belga decidió iniciar los procedimientos contra los supuestos autores de crímenes cometidos en Ruanda en 1944 refugiados en Bélgica. Los primeros casos se iniciaron el 2 de marzo de 1995 en Bruselas en base a la ley de 1993. En total se iniciaron 12 casos, los cuales implicaban a más de 30 acusados de crímenes internacionales. Además, desde 2001, en Bélgica ha habido tres casos más que han culminando en condenas para siete personas, todas ellas relacionadas también con el genocidio ruandés.<sup>89</sup> El 8 de enero de 2001 se llevó a cabo el primer caso de jurisdicción universal, en el que se condenó al “Butare Four” por crímenes de guerra a 12, 15 y 20 años de prisión para Julienne Mukabutera, Consolata Mukangang, Vincent Ntezimama y Alphonse Higaniro.<sup>90</sup> El 29 de junio de 2005, los hermanastros Etienne Nzabonimana y Samuel Ndashykirwa fueron condenados a 10 años de prisión respectivamente por los asesinatos de tutsis en Kirwa.<sup>91</sup> El juicio de Bernard Ntuyahaga empezó en abril de 2007. El 4 de julio de 2007 fue condenado como culpable del asesinato de seis cascos azules belgas en Ruanda a 20 años de prisión,<sup>92</sup> a pesar de que fue absuelto del asesinato por el Primer Ministro de Ruanda, Agathe Uwilingiyimana, así como de su implicación en otras masacres; su apelación fue desestimada el 12 de diciembre de 2007. Bélgica es, pues, uno de los Estados más activos en cuanto a la aplicación del concepto de jurisdicción internacional.

En el caso de España el reconocimiento de la jurisdicción universal se recoge en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>93</sup> (en adelante, LOPJ). Durante estos últimos años, España ha llevado a cabo un importante desarrollo en cuanto al ejercicio de la jurisdicción universal, por lo que respecta a los crímenes competencia de la CPI, es decir, el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. Como ya se ha citado, estos últimos han sido tipificados por el Código Penal español desde 2004.<sup>94</sup> Ciertamente, la Audiencia Nacional ha recibido numerosas denuncias relativas a la comisión de crímenes graves contra los derechos humanos en el extranjero. Esta dinámica se inició en el año 1996 con las denuncias por delitos de genocidio y terrorismo contra altos responsables de las dictaduras militares que gobernaron Argentina

---

<sup>85</sup> Vandermeersch, Damien. *Op.cit.* p.400-401.

<sup>86</sup> Loi du 10 de février 1999, relative à la répression des infractions graves au droit international humanitaire (en vigor desde el 2 de abril de 1999).

<sup>87</sup> Loi du 23 d'avril 2003, relative à la répression des infractions graves au droit international humanitaire (en vigor desde el 7 de mayo de 2003); Loi du 5 d'août 2003 (*Op.cit.*).

<sup>88</sup> Vandermeersch, Damien. *Op.cit.* p. 402.

<sup>89</sup> *Ibid.* 403-404.

<sup>90</sup> La Court d'Assises de l'Arrondissement Administratif de Bruxelles-Capitale. 8-6-2001.

<sup>91</sup> La Court d'Assises de l'Arrondissement Administratif de Bruxelles-Capitale. 29-06-2005.

<sup>92</sup> La Court d'Assises de l'Arrondissement Administratif de Bruxelles-Capitale. 05-07-2007.

<sup>93</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial, 1 de julio de 1985. BOE, 2 de julio de 1985.

entre 1976 y 1983, y Chile desde el 11 de septiembre de 1973. Concretamente, respecto a Chile, se inició en España el caso del antiguo dictador chileno Augusto Pinochet, al abrirse una investigación por el magistrado Baltasar Garzón, quien con posterioridad también promovió la orden de arresto y extradición del dictador, en el año 1998.<sup>95</sup> A pesar de que Pinochet no fue extraditado, el caso supuso el inicio de posteriores casos de jurisdicción universal en España. Uno de ellos fue el caso del antiguo Presidente peruano Alberto Fujimori;<sup>96</sup> y se inició otro contra el oficial militar argentino Adolfo Scilingo, quien se presentó voluntariamente ante los tribunales, i posteriormente fue acusado y sentenciado por la Audiencia Nacional española el 19 de abril de 2005 a 640 años de prisión por la tentativa de genocidio y otros crímenes cometidos durante la “guerra sucia” en Argentina durante los años setenta.<sup>97</sup> Otro caso referente a la guerra sucia Argentina fue el que se inició contra un ex oficial militar argentino Ricardo Miguel Cavallo en el año 2000. Se ordenó el arresto<sup>98</sup> y extradición<sup>99</sup> de México a España y fue acusado de 228 desapariciones y 128 secuestros. El Tribunal Supremo español decidió el 17 de junio de 2007 condenarlo por genocidio y terrorismo, y el 31 de marzo de 2008 fue extraditado a Argentina.<sup>100</sup> En diciembre de 2006, Rodolfo Eduardo Almirón Sena, un antiguo comisario de Argentina, fue arrestado y acusado de asesinato y de formar parte de una organización criminal que participó en una matanza durante la guerra sucia de Argentina, acabando con la vida de 600 personas. El 15 de febrero de 2008, los tribunales españoles decidieron extraditarlo a Argentina, país al que llegó el 31 de marzo de 2008.<sup>101</sup> Además, también ha resultado de especial importancia el caso abierto desde diciembre de 1999, en relación con el genocidio de Guatemala, en el que muchos oficiales militares, incluso el antiguo presidente Efraín Ríos Montt, fueron investigados por genocidio como resultado de la política de tierra quemada, provocando masacres contra la población indígena y la destrucción de 440 poblaciones indígenas entre marzo de 1982 y agosto de 1983. A pesar de que en un primer momento los tribunales españoles denegaron la detención por orden judicial, el Tribunal Constitucional consideró que España tenía jurisdicción para llevar el caso.<sup>102</sup> Desde ese momento, España ha acusado a muchos sospechosos de genocidio y ha solicitado su extradición. En diciembre de 2006, al menos dos sospechosos fueron arrestados en Guatemala, pero el 17 de noviembre de 2007, el Tribunal Constitucional de Guatemala se opuso a reconocer la jurisdicción de los tribunales españoles.<sup>103</sup>

---

<sup>94</sup> Código Penal 1995, Art. 607 bis.

<sup>95</sup> Texto íntegro del auto del juzgado central de instrucción número seis de la Audiencia Nacional española. Procedimiento: Sumario 1/98-J. 20 de septiembre de 98.

<sup>96</sup> Auto del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 de fecha 15 de junio de 2001 Tribunal Supremo; Sala de lo Penal, 712/2003, 20 de mayo 2003.

<sup>97</sup> Sentencia por crímenes contra la humanidad en el caso Adolfo Scilingo. Sumario 19/1997 rollo de sala 139/1997 juzgado c. instrucción nº 5. Audiencia Nacional sala de lo penal sección tercera. 19 de abril de 2005.

<sup>98</sup> Auto del Juzgado Central número cinco ordenando la prisión preventiva a efectos extradicionales de Miguel Angel Cavallo. Juzgado Central de Instrucción Número Cinco de Madrid. Procedimiento: Sumario 19/97. 25 de Agosto de 2000

<sup>99</sup>Auto solicitando la extradición de Ricardo Miguel Cavallo. JCI Núm. Cinco de la Audiencia Nacional Española. Madrid, 12 de septiembre de 2000.

<sup>100</sup> Rikhof, Joseph. Op.cit.p.24.

<sup>101</sup> <http://www.deigualaligual.net/en/component/content/article/2024-almiron-extraditado-argentina-ruben-kotler>

<sup>102</sup> STC 237/2005, de 26 de septiembre de 2005.

<sup>103</sup> Rikhof, Joseph. Op.cit., p.25.

Recientemente se han abierto cinco investigaciones, una de ellas referente a las actuaciones por los oficiales chinos al cometer un crimen de genocidio en el Tíbet en el año 2006,<sup>104</sup> y otra contra el Gobierno chino por las acciones contra los practicantes de Falun Gong en el año 2007. También debe destacarse el proceso judicial iniciado en el año 2007 con motivo del genocidio cometido por las autoridades de Marruecos contra la población del Sahara Occidental; así como la acusación que tuvo lugar en febrero de 2008 contra 40 oficiales militares ruandeses del Frente Patriótico Ruandés por haber cometido asesinatos en masa y crímenes de lesa humanidad en un período consecutivo al genocidio ruandés de 1994. Finalmente, se tendría que añadir el sumario relativo a la muerte del periodista José Manuel Couso en Bagdad, cuando en el año 2007 tres soldados estadounidenses, el sargento Thomas Gibson, el capitán Philip Wolford y el teniente coronel Philip de Camp fueron acusados de asesinato y crímenes contra la comunidad internacional en Irak.<sup>105</sup>

No obstante, las decisiones de los diferentes órganos judiciales españoles no han sido siempre coincidentes, y las presiones por parte de terceros países e importantes sectores del mundo jurídico han llevado a restringir el alcance de la jurisdicción universal en España en diferentes sectores.<sup>106</sup> En el mes de octubre de 2009, el Parlamento español modificó la legislación española sobre jurisdicción universal. La nueva ley entró en vigor en noviembre de 2009,<sup>107</sup> y restringió la jurisdicción universal en España, introduciendo, entre otros aspectos, el requerimiento de presencia o la personalidad pasiva de la víctima como condiciones necesarias para iniciar un caso.

En cuanto a los aspectos jurisdiccionales del principio de jurisdicción universal en España, el art. 23.4 LO 6/1985 no requiere la presencia del sospechoso en el momento de abrir la investigación o para acusar al autor de un crimen. La presencia se requiere sólo en la fase del juicio, ya que los juicios *in absentia* no se admiten, pero la presencia en un juicio se puede hacer efectiva con la extradición del acusado. En este sentido, la decisión del Tribunal Constitucional en el caso “Guatemala” sobre el alcance del art. 23.4 estableció que la presencia física del sospechoso no se requería en el momento de iniciar una investigación basada en la jurisdicción universal.<sup>108</sup> Además, la ley española reconoce la inmunidad, tal y como se prevé en las disposiciones de derecho internacio-

---

<sup>104</sup> Audiencia Nacional, Sección 4.ª de la Sala de lo Penal, Rollo de Apelación no 196/05, 10 de enero de 2006. También v. Bakker, Christine A.E. *Universal Jurisdiction of Spanish Courts over Genocide in Tibet: Can it Work?* 4 *JICJ* (2006) 595-601.

<sup>105</sup> Querrela al Juzgado Central de Instrucción de la Audiencia Nacional 27 de mayo de 2003; Juzgado Central de Instrucción N.º 1 Audiencia Nacional Diligencias Previa 99/2003 – 10, 19 de octubre de 2005; Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, Sentencia 1244/2006, 11 de diciembre de 2006; Apelación Audiencia Nacional Sala de lo Penal 144/2009, 14 de julio de 2009.

<sup>106</sup> Pigrau Solé, Antoni. *La jurisdicción universal y su aplicación en España: La persecución del genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad por los tribunales nacionales*. Colección “Recerca per Drets Humans”, 3. Ed. Generalitat de Catalunya, Departament d’Interior, Relacions Institucionals i Participació. Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans. Barcelona, diciembre 2009, p.19. El pasado 30 de noviembre de 2010 salieron a la luz diversos documentos oficiales que manifestaban una voluntad por parte de EE. UU de frenar los casos abiertos en España referentes a estadounidenses acusados en casos como Guantánamo o Couso: [http://www.elpais.com/articulo/espana/EE/UU/maniobro/Audiencia/Nacional/frenar/casos/elpepuesp/20101130elpepunac\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/EE/UU/maniobro/Audiencia/Nacional/frenar/casos/elpepuesp/20101130elpepunac_1/Tes)

<sup>107</sup> Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<sup>108</sup> STC 237/2005, de 26 de septiembre de 2005. Sala II, Tribunal Constitucional.

nal público.<sup>109</sup> Los tribunales españoles también prevén que las amnistías que tienen lugar en el territorio de un Estado no tendrán carácter obligatorio para los tribunales españoles cuando ejerzan la jurisdicción internacional.<sup>110</sup>

Por lo que respecta a la prescripción, el artículo 131.4 del Código Penal español excluye expresamente los crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra de cualquier límite de prescripción. Por lo que respecta a otros delitos graves, la prescripción varía entre 3 y 20 años, dependiendo del delito en concreto.

En el caso de Francia, por lo que respecta a la jurisdicción universal, ha habido dos personas condenadas por crímenes internacionales. En julio de 2006, Ely Ould Dah, un capitán militar mauritano fue condenado a 10 años de prisión por cometer un delito de tortura en Mauritania durante los años 1990 y 1991. Ould Dah se encontraba en Francia cuando se abrió la investigación, en el año 1999, pero se las arregló para escapar a Mauritania durante la libertad condicional, el 5 de abril de 2000. Después de muchos tropiezos, el 8 de julio de 2002, la Corte de Apelación de Nîmes decidió que el caso debía ser juzgado ante el Tribunal Penal de Gard. No obstante, el 23 de octubre de 2002 se desestimó la apelación interpuesta por Ely Dah contra la decisión. La segunda persona condenada fue Alfredo Astiz, un capitán argentino condenado *in absentia* en el año 1990 a cadena perpetua, culpable de tortura y desaparición de dos monjas francesas, según la base del principio de personalidad pasiva (nacionalidad de las víctimas) más que bajo la base del principio de jurisdicción universal.<sup>111</sup>

Además, existe un número importante de procedimientos relacionados con ruandeses que participaron en el genocidio de 1994. Laurent Bucybaruta fue acusado de formar parte de este genocidio ruandés en julio de 2007, y debía ser trasladado al ICTR.<sup>112</sup> Por otro lado, se abrió una investigación en 1995 en Francia contra el sacerdote ruandés Wencelas Munyeshaka, también sospechoso de formar parte del genocidio y crímenes de lesa humanidad, y el caso de reabrió por la *Cour de Cassation* en 1998.<sup>113</sup> Después de ser condenado *in absentia* por el tribunal militar ruandés en el año 2006, el ICTR publicó una acción judicial el 21 de junio de 2007. Fue detenido el 20 de julio de 2007, pero fue dejado en libertad 10 días después por problemas con la orden judicial. Finalmente, el ICTR decidió transferir estos dos casos ante los tribunales franceses el 20 de julio de 2007, y éstos lo aceptaron un 20 de febrero de 2008.

Así mismo, Isaac Kamali fue arrestado el 22 de junio de 2007 en Estados Unidos, después que Ruanda enviara una orden judicial a Francia, país del que el acusado era nacional; y Dominique Ntawukuriryayo, un antiguo diputado, fue detenido en octubre de 2007 a partir de una orden judicial del ICTR, que se ejecutó el 7 de mayo de 2008: el 19 de mayo de ese mismo año, el TEDH desestimó el recurso de urgencia interpuesto por

---

<sup>109</sup> LOPJ 6/1985, de 1 de julio de 1985, art. 21.2.

<sup>110</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de abril de 2005, por la que se condena a Adolfo Scilingo por delito de lesa humanidad, con causación de 30 muertes y realización de detenciones ilegales y torturas. Sumario 19/1997. Rollo de Sala 139/1997. Juzgado Central de Instrucción n.º 5. Audiencia Nacional - Sala de lo Penal - Sección 3.ª.

<sup>111</sup> <http://egoblog.net/2006/03/15/vcast-largentine-de-la-dictature-il-y-a-30-ans-1/>

<sup>112</sup> <http://www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/10/676.html>

<sup>113</sup> Cour de Cassation Chambre criminelle, 10 février 1998 N° de pourvoi : 96-82491.

Ntawukuriryayo.<sup>114</sup> El 8 de enero de 2008, Marcel Bivugabagabo, un miembro de la FAR durante el genocidio, fue detenido, también en base a una orden judicial emitida en Ruanda, e igualmente pasó con Claver Kamana el 29 de febrero de 2008.<sup>115</sup> Los fiscales franceses han comenzado también las investigaciones contra Agathe Habyarimana (viuda del Presidente Juvenal Habyarimana)<sup>116</sup>, Callixte Mbarushimana<sup>117</sup> y Eugène Rwamucyo.<sup>118</sup> Finalmente, dos argelinos, Abdelkader Mohamed y Hocine Mohamed, han sido condenados también por cometer crímenes de lesa humanidad como miembros de un grupo de autodefensa en la provincia de Relizane.<sup>119</sup>

Por último, entre este grupo de Estados más comprometidos hay que incluir Alemania, país donde se han juzgado y condenado cuatro individuos por medio de la jurisdicción universal, todos ellos por estar involucrados en los crímenes cometidos durante la Antigua Yugoslavia. Novislav Djajic, Maksim Sokolovic, Djuradj Kusljic y Nicola Jorgic fueron declarados culpables en primera instancia entre 1997 y 1999.

Otros Estados miembros de la Unión Europea tienen incorporada la figura de la jurisdicción universal en su Código Penal, pero no ha habido un papel tan activo por parte del poder judicial en la instrucción y condena de casos. Es el caso de Italia, Eslovaquia, Bulgaria (con un único caso, Ceku, de 2009), Chipre, Hungría, entre otros.

Así, en el resumen de la tabla comparativa que sigue a continuación es posible contar con una síntesis de los datos proporcionados por los indicadores sobre el grado de cooperación de los Estados miembros con la CPI bien detallada, país por país.

---

<sup>114</sup> <http://www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/11/941.html>

<sup>115</sup> [http://www.trial-ch.org/en/resources/trial-watch/trialwatch/profile.html?tx\\_jbtrial\\_pi2\[tab\]=context&tx\\_jbtrial\\_pi2\[profile\]=claver\\_kamana\\_772&cHash=633fd904bc](http://www.trial-ch.org/en/resources/trial-watch/trialwatch/profile.html?tx_jbtrial_pi2[tab]=context&tx_jbtrial_pi2[profile]=claver_kamana_772&cHash=633fd904bc)

<sup>116</sup> <http://www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/8/628.html>

<sup>117</sup> <http://www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/12/184.html>

<sup>118</sup> <http://www.france24.com/en/20100526-rwanda-genocide-suspect-arrested-near-paris-eugene-rwamucyo>

<sup>119</sup> [http://www.trial-ch.org/index.php?id=801&L=5&tx\\_jbtrial\\_pi2\[tab\]=facts&tx\\_jbtrial\\_pi2\[profile\]=hocine\\_mohamed\\_568&cHash=4c4072dd0a%3FAN%3D1](http://www.trial-ch.org/index.php?id=801&L=5&tx_jbtrial_pi2[tab]=facts&tx_jbtrial_pi2[profile]=hocine_mohamed_568&cHash=4c4072dd0a%3FAN%3D1)

### TABLA COMPARATIVA

	Definición de los crímenes en su respectivo CP			Fecha de ratificación del ER	Implementación ER	Leyes especiales de cooperación con CPI	Otras leyes a partir de la ratificación	Papel del poder judicial en relación con crímenes internacionales	
	Genocidio	Crímenes de guerra	Crímenes de lesa humanidad					Antes ER	Después ER
ESPAÑA	SÍ(95)	SÍ(04)	SÍ (04)	24 octubre 2000	LO 15/2003 LO 18/2003	APIC 2009	LO 1/2009	Pinochet(98)* Guatemala(99)*	Scilingo(05)* Cavallo(07)* Almiron(06)* Tíbet(06)* Falun Gong(07)* Couso(07)* Fujimori (01)*
SUECIA	NO	NO	NO	21 junio 2001	(en proceso)	Ley 2002.329 Ley 2003.69 APIC 2005			Arklöv(06)* Sharon(02)*
FRANCIA	SÍ(94)	SÍ(10)	SÍ(94)	9 junio 2000	Ley 2010-930	Ley 2002-268  APIC 2004		Ould Dah(99)* Astiz(90)* Munyeshaka(95)*	Bucyibaruta(07)* Kamali(07)* Ntawukuriryayo(07)* Bivugabagabo(08)* Kamana(08)* Habyarimana(07)* Mbarushimana(10)* Rwamucyo(10)* Mohamed(04)* Brazzaville(07)*

PAÍSES BAJOS	NO	NO	NO	17 julio 2001	Ley d'Impl.2002	Ley 270(2003) APIC 2008			van Anraat(05) Taylor(06)* van Kouwenhoven(06) J.M.(07)* Afghan Military Intelligence Service (07)*
MALTA	SÍ (03)	SÍ(03)	SÍ(03)	22 noviembre 2002	Ley XXIV 2002	-		-	
PORTUGAL	SÍ(04)	SÍ(04)	SÍ(04)	5 febrero 2002	L31/2004	APIC2007	L144/99	-	
REINO UNIDO	-	-	-	4 octubre 2001	Ley 2001 Ley Escocia 2001	ICCBill2000 APIC2008	Act2009	Maghoub(99)*	Zardad(05)* Ruanda(06)*
ALEMANIA	SÍ(98)	SÍ(98)	SÍ(02)	11 diciembre 2000	VStGB-2002	IStGHG-2002 APIC2004		Djajic(97)*	Ngirabatware(07)* Sokolovic(99)* Kusljic(99)* Jorgic(97)*
BÉLGICA	SÍ(03)	SÍ(03)	SÍ(03)	28 junio 2000	L2003-08-05/32	APIC2005	Ley 2004	Ruanda(95)* Pinochet(98)* Yerodia(99)*	Butare Four(01)* Nzabonimana/ Ndashyikirwa(06)* Ntuyahaga(07)* Total(08)* Nkezabera(09)*
ESTONIA	SÍ(01)	SÍ(01)	SÍ(01)	30 enero 2002	CP2001	APIC2004			Veskov(07) Meri (07)
FINLANDIA	SÍ(95)	SÍ(95)	SÍ(08)	29 diciembre 2000	Ley 1284/2000 Ley 1285/2000	APIC2004		-	Luo Gan (03)* Bazaramba(07)*

IRLANDA	-	-	-	11 de abril 2002	Ley 30/2006	APIC2006	Ley 10/2007 Ley 7/2008	-	Li(10)*
REP. CHECA	SÍ(61)	SÍ(61)	SÍ(09)	21 junio 2009	Ley 40/2009	-		-	Gottschalk(53) Richter(53) Hitzegrad(53) Schmidt(53) Rozstock(53)
ESLOVENIA	SÍ(94)	SÍ(94)	SÍ(94)	11 abril 2002	Ley 95/2004	Ley 96/2002 APIC2004	No. 700-04/00-19/1		
DINAMARCA	NO	NO	NO	21 junio 2001	Ley 342/2001	Ley 1488/2007 APIC2005	SICO2003	Saric(94) * Pinochet(98)*	Uganda (05)* al-Khazraji(06)* (etc)
ITALIA	NO	NO	NO	26 julio 1999	-	APIC2006		Nazis*	Lozano(08)* Cóncor(10)*
AUSTRIA	NO	NO	NO	28 diciembre 2000	(en proceso)	Ley 135/2002 APIC2003			Cyjetkovic(94)* Al Doori(99)* Croata(01)*
GRECIA	NO	NO	NO	15 mayo 2002	(en proceso)	(en proceso) APIC2007		-	
LUXEMBURGO	NO	NO	NO	8 septiembre 2000 (en proceso)	(en proceso) APIC2006			Pinochet(98)*	
POLONIA	NO	SÍ(97)	SÍ(97)	12 noviembre 2001	(en proceso)	Art.66a LE-crim APIC2010		Goeth(46) Greiser(46) Buhler(46) Ferdinand Hoess(47)	
LETONIA	SÍ(05)	SÍ(09)	SÍ(09)	30 enero 2002	LEcrim 2002 APIC2004			Farbtuhs(99) Larionovs(05) Kononovs(96) Tess(05)	

LITUANIA	SÍ(03)	SÍ(03)	NO	12 mayo 2003	CP2000	LEcrim 2002 APIC2004	2004/80/EC	Leleikis(96)* Gudelis(00)*	
ESLOVAQUIA	SÍ(05)	SÍ(05)	SÍ(05)	11 abril 2002	Ley 300/05	Ley 301/2005 APIC2004		-	
RUMANÍA	SÍ(76)	SÍ(05)	SÍ(05)	11 abril 2002	(en proceso)	Llei302/2004 APIC2005	CP2004 CP286/2009 L656/02 L677/01 L78/00 L678/01 L39/03 L211/04 L682/02	Ceausescu(89) Stanculescu(99) Chitac(99)	Sandu(07) Enoiu(07) Plesita(07)
BULGARIA	SÍ(75)	SÍ(98 y 02)	NO	11 abril 2002	CP2005	APIC2006		Ceku(09)*	
CHIPRE	SÍ(06)	SÍ(06)	SÍ(06)	7 marzo 2002	Ley 23/2006	APIC2005		-	
HUNGRÍA	SÍ(78)	SÍ(78)	NO	30 noviembre 2001	(en proceso)	(en proceso) APIC2006			Korbely(01)

## **LEYENDA**

(\*) Aplicación de la jurisdicción universal.

## II. LA UNIÓN Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN LA PREPARACIÓN DE LA CONFERENCIA DE REVISIÓN

La Conferencia de Revisión del Estatuto de la Corte Penal Internacional se celebró por mandato del propio Estatuto,<sup>120</sup> que en su artículo 123 prevé que al cabo de siete años a contar desde su entrada en vigor el Secretario General de las Naciones Unidas la tendrá que convocar. Este mandato se ejecutó puntualmente en agosto de 2009. Si en el apartado anterior se ha visto cómo los Estados de la Unión Europea y la propia Unión se han mostrado muy activos en el apoyo concedido a la Corte, ahora es preciso analizar si su papel en los trabajos preparatorios de esta Conferencia fue igual de activo.

Durante la mayor parte del período de preparación de la Conferencia de Revisión, el Tratado de Lisboa todavía no había entrado en vigor, por lo cual es necesario diferenciar entre la Comunidad por un lado y la Unión por otro.

Por lo que respecta a la Comunidad, mediante la representación de la Comisión, en tanto que observadora permanente de la Asamblea General de las Naciones Unidas y según las previsiones del artículo 92 del Reglamento de la Asamblea de los Estados Parte, participó en algunas reuniones de preparación (por ejemplo, en la reunión oficiosa sobre el crimen de agresión en junio de 2009 en Nueva York), pero sin ninguna implicación directa debido a la falta de competencia en estas materias, propias de la Política Exterior y de Seguridad Común, como ya se ha mencionado.<sup>121</sup>

Por lo que respecta a la Unión, las declaraciones tanto de los Estados como de los representantes de las Presidencias de turno del Consejo, así como las Conclusiones que éste adoptó el 25 de mayo de 2010 sobre Kampala,<sup>122</sup> ponen de manifiesto la ausencia de una posición común en relación con las posibles enmiendas al Estatuto, lo cual ha impedido a la Unión como tal jugar algún papel en la preparación de la Conferencia, tanto en la determinación de su agenda (1) como en sus trabajos y discusiones preparatorias (2). Por el contrario, como se verá a continuación, algunos de los Estados miembros sí que han tenido una participación más activa en estas fases.

---

<sup>120</sup> Acta Final de la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, aprobada en Roma el 17 de julio de 1998, doc. A/CONF.183/10.

<sup>121</sup> Véase el apartado I. El posicionamiento de la Unión Europea y sus Estados miembros en relación con la Corte Penal Internacional.

<sup>122</sup> Disponible en:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/intm/114625.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/intm/114625.pdf)

# 1. LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN LA DETERMINACIÓN DE LA AGENDA DE LA CONFERENCIA

# 1

Los trabajos preparatorios de la Conferencia de Revisión empezaron mucho antes de su convocatoria formal en 2009. Estos trabajos supusieron en primer lugar determinar la agenda de la Conferencia de Revisión, que se podía limitar al mandato expresado en el Estatuto o ser ampliado para incluir otros temas.

Efectivamente, el difícil consenso logrado en Roma para la adopción del Estatuto de la Corte Penal Internacional en julio de 1998 implicó dejar una serie de temas pendientes,<sup>123</sup> entre los más destacados el desarrollo del crimen de agresión, previsto en el artículo 5.1 aunque sin definir. Ello explica que en el articulado del Estatuto, así como en las resoluciones incluidas en el Acta Final de la Conferencia Diplomática que lo adoptó, se incluyesen referencias a una futura revisión. El artículo 123 menciona como objeto de esta revisión, aunque no exclusivamente, la lista de crímenes en los que la Corte es competente.<sup>124</sup> Por su lado, el artículo 124 prevé que sus disposiciones serán revisadas en la futura Conferencia de Revisión.

En el sexto período de sesiones de la Asamblea de Estados Parte de 2007 se puso de manifiesto que sería recomendable para el éxito de la Conferencia que su agenda estuviera integrada por un número limitado de temas y que las propuestas que se tuvieran que debatir contasen con un apoyo amplio, con el fin de garantizar al máximo las posibilidades reales de un consenso final. También se coincidió en que sería necesario tener en cuenta en todo momento la exigencia de preservar la integridad del Estatuto.<sup>125</sup> Por otro lado, se señaló que la Conferencia podía suponer una ocasión inmejorable para fortalecer la Corte y el sistema de justicia penal internacional. En este sentido, y a propuesta del coordinador, el finlandés Rolf Einar Fife, se recomendó que en la Conferencia de Revisión no sólo se trataran las cuestiones relacionadas con las enmiendas al Estatuto, sino que se aprovechara para realizar un ejercicio de balance sobre un núme-

<sup>123</sup> Sobre la Conferencia de Roma la bibliografía es muy abundante. Entre la doctrina española se puede ver la obra colectiva *Creación de una jurisdicción penal internacional*, editada por la Dra. Concepción Escobar, que recoge diversas ponencias presentadas en la Jornada que sobre este tema organizó en Madrid la AEPDIRI y la Escuela Diplomática, publicada en el n.º 4 de la Colección Escuela Diplomática.

<sup>124</sup> Al respecto cabe citar también la resolución “F” del Acta Final de la Conferencia Diplomática sobre el establecimiento de la Corte, que establece la obligación de preparar una propuesta de definición y de condiciones del ejercicio de la competencia respecto al crimen de agresión, a presentar en la Conferencia de Revisión prevista en el artículo 123 aquí citado. También la resolución “E” alude al futuro recomendando que se examine la oportunidad de incluir en la lista de crímenes internacionales el narcotráfico y el terrorismo.

<sup>125</sup> Informe del Coordinador, emitido en el sexto período de sesiones de la Asamblea de Estados Parte, Res. ICC-ASP/6/INF.3, 4 de diciembre de 2007.

ro limitado de temas básicos.<sup>126</sup> Estas propuestas obtuvieron un amplio apoyo por parte de todas las delegaciones, y también de las ONG y de la propia Corte.<sup>127</sup>

Por tanto, en el momento de convocar la Conferencia, la agenda de la misma ya contaba con tres temas, dos por mandato del propio Estatuto (el crimen de agresión y la disposición transitoria del artículo 124) y uno decidido por los Estados parte (balance).

Dos países de la Unión Europea presentaron enmiendas a título individual: Bélgica y Holanda. Por lo que respecta a Holanda, su propuesta consistía en incluir en el Estatuto el crimen de terrorismo. Por lo que respecta a Bélgica, presentó dos propuestas de enmienda al artículo 8 del Estatuto, con el objetivo de ampliar el listado de armas prohibidas y extender el listado de armas prohibidas en los conflictos armados internacionales a los conflictos no internacionales.

En el caso de Holanda, se puede especular que el hecho de que se tratara de una propuesta claramente poco realista explica que no obtuviera el apoyo del resto de países de la Unión Europea. Efectivamente, no existe una definición de terrorismo a nivel internacional y además este tema es objeto de debate desde hace años en el seno de la Sexta Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas. La decisión de Holanda de presentar unilateralmente su propuesta de enmienda muestra el poco interés en buscar una actuación conjunta de la Unión.

En el caso de Bélgica, en cambio, la situación es más ilustrativa de la falta de una posición común, pues sus propuestas eran mucho más posibilistas y este país intentó encontrar apoyo en el seno de los grupos de trabajo del Consejo de la Unión,<sup>128</sup> sin que se llegase a ningún consenso, ni en el momento de presentar la enmienda (Bélgica la presentó a título individual, como ya se ha comentado), ni en el momento de apoyarla en la Asamblea de Estados Parte.

La discusión de las propuestas de enmiendas presentadas tuvo lugar en la Asamblea de los Estados Parte celebrada en noviembre de 2009 en La Haya, a partir de Informe de la Mesa,<sup>129</sup> que recogía las consultas officiosas realizadas por un Grupo de Trabajo. Además de las propuestas ya mencionadas presentadas por Bélgica y Holanda también se discutió:

- la propuesta presentada por Trinidad Tobago y Belice con el objetivo de incluir el crimen de narcotráfico.
- la propuesta presentada por Sudáfrica en representación de los miembros de la Unión Africana que son parte del Estatuto, de reforma del artículo 16 del Estatuto, que prevé que el Consejo de Seguridad pueda solicitar a la Corte una sus-

---

<sup>126</sup> Resolución adoptada en el sexto período de sesiones de la Asamblea de Estados Parte, Res. ICC-ASP/6/Res.2.

<sup>127</sup> Amnistía Internacional, por ejemplo, en sus opiniones preliminares sobre Kampala considera el ejercicio del balance como un componente esencial de la Conferencia, que merece exactamente la misma consideración que las enmiendas al Estatuto. Véase International Criminal Court. Initial Recommendations on the Review Conference, Amnesty International Publications, November 2009.

<sup>128</sup> El grupo competente es el COJUR ICC, que se reúne 4 o 5 veces al año en Bruselas y una vez al año en La Haya para preparar la Asamblea de los Estados Parte.

<sup>129</sup> Doc. ICC-ASP/8/43.

pensión de un año de una investigación o proceso iniciado, con el fin de extender esta facultad también a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

- la propuesta presentada por México con el objetivo de prohibir las armas nucleares.
- la propuesta presentada por Noruega de reforma del artículo 103.1 del Estatuto, relativo al cumplimiento de las penas de privación de libertad, con el fin de hacerlo más flexible y propiciar de este modo una mayor colaboración de los Estados con la Corte en este punto.

El espíritu general con el que se analizaron las propuestas recogía el objetivo fijado en 2007 y ya mencionado, es decir, reducir la agenda de la Conferencia a cuestiones limitadas y que tuvieran un amplio apoyo, con el fin de propiciar su buen funcionamiento (teniendo en cuenta que las negociaciones sobre el crimen de agresión ya serían lo suficientemente complicadas). Con esta premisa, se pudo constatar que la mayoría de enmiendas no respetaban este objetivo.<sup>130</sup>

La propuesta presentada por los países africanos fue ampliamente rechazada, entre otras cosas porque el artículo que quería reformar ya había sido objeto de una difícil negociación en Roma y por tanto podía suponer poner en peligro el consenso. Es necesario decir que esta propuesta se había presentado a última hora y era consecuencia de una decisión adoptada en la reunión de los países africanos parte en el Estatuto de la Corte en el marco de la 13.<sup>a</sup> sesión ordinaria de la Unión Africana, donde se expresó una amplia contestación a la decisión del Consejo de Seguridad de remitir a la Corte el caso de Sudán.

La propuesta de México sobre la prohibición de armas nucleares igualmente tocaba un tema que ya resultó polémico en Roma y, por tanto, visto que no existía un amplio apoyo, se decidió no iniciar de nuevo aquella discusión, al igual que en relación a la propuesta de añadir armas prohibidas.

En cuanto a la inclusión del terrorismo o el narcotráfico como nuevos crímenes, se consideró que se trataba de una discusión prematura, que era necesario más tiempo para debatir esas propuestas, especialmente teniendo en cuenta los problemas de delimitación de la naturaleza internacional del crimen del narcotráfico y la ausencia de definición de terrorismo. El compromiso fue crear un grupo de trabajo que continuara examinando estas enmiendas y otras que pudiesen presentarse, en lugar de llevarlas a la Conferencia.

Respecto a la cuestión planteada por Noruega, a pesar de que hubo consenso en el tema de fondo, se consideró más oportuno no plantearlo como una enmienda al Estatuto, sino proponer a la Conferencia de Revisión la adopción de una decisión al respecto.

Así pues, de todas las enmiendas debatidas sólo se decidió someter a la Conferencia de Revisión la enmienda presentada por Bélgica para hacer extensiva la lista de las armas prohibidas en los conflictos internacionales también a los conflictos no internacionales.<sup>131</sup> En el apoyo a esta propuesta pesó el hecho de que para muchos Estados se trata-

---

<sup>130</sup> Doc. ICC-ASP/8/20/, anexo II.

<sup>131</sup> Resolución de la Asamblea de los Estados Parte en su octavo período de sesiones, aprobada el 26 de noviembre de 2009, Doc. ICC-ASP/8/Res. 6.

ba de la codificación de una norma consuetudinaria, y por tanto pacíficamente aceptada.<sup>132</sup>

La enmienda de Bélgica se presentó apoyada por otros Estados. Resulta muy significativo que entre ellos figurasen sólo 10 de los 27 Estados de la Unión Europea, en concreto: Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Rumania.

---

<sup>132</sup> Así lo considera Claudia Jiménez, en “La participación de la UE en la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional: Un ejemplo de sus limitaciones a la hora de luchar contra la impunidad de los crímenes internacionales”, en Pi Llorens, M., Zapater Duque, E., *¿Hacia una Europa de las personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia?*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 187-210.

## 2. LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS EN LOS TRABAJOS PREPARATORIOS DE LOS TEMAS DE LA AGENDA DE LA CONFERENCIA

# 2

La preparación de la Conferencia se concretó sobre todo en el octavo período de sesiones de la Asamblea de los Estados Parte, iniciado el mes de noviembre de 2009 en La Haya y continuado en marzo de 2010 en Nueva York. Además de los Estados parte se invitó a participar como observadores a ONG, organizaciones y organismos internacionales y Estados no miembros.

Las intervenciones de los Estados que ostentaban la Presidencia del Consejo en nombre de la UE en dichas Asambleas tuvo un perfil bajo, coherente con la falta de posiciones comunes. Por lo que respecta a la intervención de la Presidencia sueca en La Haya, se limitó a “animar” a los Estados a seguir negociando los aspectos más problemáticos en relación con el crimen de agresión, sin ningún pronunciamiento concreto,<sup>133</sup> y se centró más en los aspectos de colaboración con la Corte. En este sentido, la Presidencia recordó que la Corte no puede funcionar sin la colaboración de los Estados y también de las organizaciones internacionales. Tanto la atención a las víctimas como el equilibrio entre paz y justicia fueron objeto de especial mención. Es cierto que los Estados de la Unión, en sus declaraciones individuales, siempre mencionan su alineamiento con la Declaración de la Presidencia antes de pasar a exponer su posición individual lo que, dado el bajo perfil de ésta, no va más allá de ser un mero gesto de cortesía.

En el transcurso de los trabajos preparatorios pronto se puso de manifiesto que en la agenda de la Conferencia había un tema que contaba con entidad propia y que era objeto de un tratamiento específico, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, en comparación con el resto de cuestiones: el crimen de agresión. Hay que decir que la Asamblea de Estados Parte, con una participación activa de los Estados de la Unión Europea, fue capaz de consensuar propuestas, con proyectos de resolución, en todos los temas excepto en la agresión, aunque sí es necesario matizar que ni todo estaba cerrado en los otros ámbitos ni en el caso de la agresión todo estaba abierto, sino que se habían acercado posiciones en determinados aspectos. Atendiendo a esta especificidad, la exposición que sigue a continuación sobre estos trabajos preparatorios se ha dividido en dos partes: la primera (que de hecho se corresponde en términos generales con lo que posteriormente fue la primera semana en Kampala), dedicada al ejercicio de balance y otras cuestiones; y la segunda, dedicada al crimen de agresión.

<sup>133</sup> Intervención disponible en: [http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/ASP8/Statements/ICC-ASP-ASP8-GenDeba-Sweden%20\(EU\)-ENG.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP8/Statements/ICC-ASP-ASP8-GenDeba-Sweden%20(EU)-ENG.pdf).

## 2.1. EL EJERCICIO DE BALANCE Y OTRAS CUESTIONES

En la Asamblea de La Haya hubo consenso entre los Estados, apoyados por las ONG, en que éste debía ser un tema importante de la Conferencia y que se tenía que articular en torno a unas cuantas cuestiones esenciales. El objetivo de este ejercicio de balance era permitir no sólo evaluar aquello que se había logrado en los años de trabajo de la Corte, sino también extraer conclusiones para fortalecer la Corte y obtener de los Estados un mayor compromiso con esta institución. Las cuestiones en las que se decidió que se concentraría el debate fueron:<sup>134</sup> complementariedad (2.1.1); cooperación (2.1.2); el efecto del Estatuto de Roma sobre las víctimas y las comunidades afectadas (2.1.3); paz y justicia (2.1.4). Por otro lado, entre las reuniones de La Haya y Nueva York también se consensuaron otras cuestiones: la enmienda del artículo 8 (2.1.5); la supresión del artículo 124 (2.1.6); y diversas declaraciones y resoluciones con el fin de fortalecer la Corte (2.1.7). Si bien en todos estos apartados se pone de manifiesto cuál fue la intervención de la Unión Europea y de sus Estados miembros, se ha creído conveniente añadir un último epígrafe (3), dedicado específicamente a recapitular la posición de la UE previa a la Conferencia de Revisión.

### 2.1.1. COMPLEMENTARIEDAD

Vale la pena mencionar de entrada que de los dos Estados que coordinaron los trabajos sobre esta cuestión uno pertenecía a la UE: Dinamarca.<sup>135</sup> La tarea primordial en este ámbito consistió en la redacción de un Informe de la Mesa titulado: *Taking Stock of the principle of complementarity: bridging the impunity gap*, y en la elaboración de una propuesta de Resolución. En los dos documentos se adoptaba una perspectiva centrada en las maneras de fortalecer las jurisdicciones nacionales mediante la asistencia entre Estados y organizaciones internacionales. En la presentación de estos documentos se insistió en que no se quería crear ningún mecanismo nuevo ni tampoco alterar las obligaciones de los Estados derivadas del actual Estatuto de la Corte. En los debates se recoge que el término “complementariedad positiva” suscitó algunos recelos, con el argumento principal de que no es un término que figure en el Estatuto y ello podría generar confusiones, así como que el Informe de la Mesa iba más allá de lo que eran las actuales obligaciones de los Estados.<sup>136</sup> Pese a todo, se decidió remitir a la Conferencia el Informe como material de trabajo y también un Proyecto de Resolución.<sup>137</sup> Es necesario destacar que en este Proyecto se hace una mención específica al papel que pueden tener las organizaciones internacionales en el aumento de la capacidad de las jurisdicciones nacionales para investigar y juzgar los crímenes internacionales más graves. También hay que decir que, con el fin de estimular el debate y dar ejemplos concretos de en qué puede consistir esta complementariedad, los coordinadores, con la ayuda de organizaciones que trabajan en este ámbito, compilaron una serie de proyectos en marcha o

<sup>134</sup> Resolución de 26 de noviembre 2009, *cit.*

<sup>135</sup> El otro era Sudáfrica.

<sup>136</sup> ICC-ASP/8/20/Add.1, p. 48.

<sup>137</sup> Véase el Anexo VII de la Resolución ICC-ASP/8/Res.9.

realizados, entre los que figura un proyecto de la Unión Europea para la justicia en Colombia.<sup>138</sup>

Por lo que respecta al formato de discusión de este tema durante la Conferencia, se decidió que se celebraría una sesión con expertos titulada “Balance del principio de complementariedad: salvar la brecha de la impunidad”, con los siguientes propósitos principales: a) elaboración del principio de complementariedad; b) examen de la aplicación práctica de la complementariedad y del sistema del Estatuto de Roma; c) definición del significado y determinación de la necesidad de la “complementariedad positiva”; d) examen de la aplicación práctica de la complementariedad positiva y de la habilitación de las jurisdicciones nacionales. Entre los panelistas se invitó al sr. Karel Kovanda, Director General Adjunto de la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, lo cual evidencia un reconocimiento del papel realizado hasta el momento por la UE en este ámbito, así como la presencia activa de ésta en algunos momentos de la Conferencia.

### 2.1.2. COOPERACIÓN

Los trabajos sobre esta cuestión se articularon en torno al Documento presentado por la Mesa: *Cooperación-Documento de antecedentes y propuestas preliminares referentes a los resultados*,<sup>139</sup> así como al Informe elaborado por la propia Corte sobre el tema.<sup>140</sup> Los coordinadores, uno de ellos Irlanda, por tanto miembro de la Unión Europea,<sup>141</sup> insistieron en la necesidad de extraer lecciones de las mejores prácticas. Con esta finalidad se había distribuido un formulario que se solicitó fuera respondido antes de la Conferencia. La Unión Europea así lo hizo, dando cuenta de los principios recogidos en su Plan de Acción adoptado el año 2004.<sup>142</sup> En cuanto al formato que deberían tener los debates sobre la cooperación durante la Conferencia de Revisión, se previó que se celebrarían dos sesiones de mesa redonda para examinar las principales cuestiones que se plantean bajo este epígrafe: a) legislación de aplicación: asuntos concretos que se han suscitado por los diferentes Estados parte y buenas prácticas en este ámbito; b) acuerdos suplementarios y otras formas de cooperación y asistencia (experiencias en relación con la Corte y otras jurisdicciones internacionales, examen de los retos y posibles formas de superarlos); c) retos a los que se han debido enfrentar los Estados parte en relación con las solicitudes de cooperación y formas de superarlos; d) cooperación con las Naciones Unidas y otros órganos intergubernamentales, incluidos los organismos regionales (examen de la situación actual y propuestas sobre cómo se podrían mejorar); e) fomento del conocimiento de la Corte, concienciación sobre su función y el apoyo que se le otorga. Los resultados de las sesiones de las mesas redondas, incluidas las principales conclusiones, deberían constar en un documento de resumen o informe, a pesar de que se sugirió que quizá se podrían incluir algunas referencias al compromiso

<sup>138</sup> Los detalles del proyecto, así como del resto de ejemplos, se pueden encontrar en el documento disponible en: [http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/RC2010/Stocktaking/RC-ST-CM-INF.2-FRA.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/Stocktaking/RC-ST-CM-INF.2-FRA.pdf).

<sup>139</sup> Doc. ICC-ASP/8/50.

<sup>140</sup> Se puede encontrar en el Doc. ICC-ASP/8/44, Anexo I.

<sup>141</sup> El otro era de Costa Rica.

<sup>142</sup> Sobre este Plan de Acción véase el apartado I.2

de cooperar con la Corte en la Declaración de alto nivel, en las promesas<sup>143</sup> o en algún tipo de otro resultado más específico. El resultado final del debate quedaba, pues, abierto.

### 2.1.3. EL EFECTO DEL ESTATUTO DE ROMA SOBRE LAS VÍCTIMAS Y LAS COMUNIDADES AFECTADAS

Aquí encontramos de nuevo un Estado de la Unión Europea, Finlandia, con la responsabilidad de coordinar, juntamente con Chile, esta importante cuestión. Su esfuerzo a la hora de preparar esta parte del ejercicio de balance se centró en proponer una modalidad lo suficientemente inclusiva como para que las víctimas y las comunidades afectadas pudiesen participar en la Conferencia y poner de relieve la importancia que para ellas tiene la existencia de la Corte. En este sentido trabajaron conjuntamente con organizaciones directamente implicadas con víctimas y comunidades afectadas para obtener información directa. El resultado se recogió en un Informe titulado *El impacto del Estatuto de Roma sobre las víctimas y las comunidades afectadas*,<sup>144</sup> que posteriormente aprobó la Mesa y constituyó el eje que articuló los trabajos preparatorios. Como material complementario también se distribuyó un documento de la Corte sobre este tema,<sup>145</sup> y una ficha de datos<sup>146</sup> de la Secretaría y el Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas, así como un documento normativo presentado por la fiscalía sobre la participación de las víctimas.<sup>147</sup> Por lo que respecta al formato de las deliberaciones en Kampala, se decidió que consistiría en un panel de debate seguido de una mesa redonda. El debate no se debería centrar únicamente en las expectativas de las víctimas en relación con la Corte y con el sistema internacional de justicia y las experiencias y percepciones de la tarea de la Corte que tienen las víctimas, sino también en identificar, mediante el diálogo, las esferas en las que se podría mejorar el impacto positivo del sistema del Estatuto de Roma y la forma en que se manifiesta. El resultado más concreto que se preveía que podría lograrse durante la Conferencia era una Resolución sobre el impacto del sistema del Estatuto de Roma sobre las víctimas, de la cual se aprobó un Proyecto.<sup>148</sup> Pero también se sugirió que podría introducirse una referencia a esta cuestión en la Declaración de alto nivel y que éste podría ser un punto objeto de las promesas que realizasen los Estados, con el compromiso de aplicación de medidas y leyes nacionales relacionadas con los testimonios y las víctimas, y de mayor soporte financiero al Fondo Fiduciario de apoyo a las víctimas. Por último, se acordó la publicación de un Informe final con una recopilación de las conclusiones, aportaciones y documentación pertinente. Resulta necesario decir que alrededor de este tema se previó la celebración de una serie de actos paralelos para ser llevados a cabo durante la Conferencia y organizados principalmente por las ONG.

<sup>143</sup> Sobre esto véase Infra apartado 2.1.7.

<sup>144</sup> ICC-ASP/8/49.

<sup>145</sup> RC/ST/V/INF. 2.

<sup>146</sup> RC/ST/V/INF. 3.

<sup>147</sup> RC/ST/V/M1.

<sup>148</sup> Véase el Anexo VI de la Resolución ICC-ASP/8/Res.9.

#### 2.1.4. PAZ Y JUSTICIA

Respecto a las deliberaciones sobre paz y justicia, en Nueva York se acordó que se efectuasen a partir de reuniones de expertos. El panel de debate se dividió en los siguientes cuatro subtemas: a) la importancia de la justicia para garantizar la paz (la función que pueden llevar a cabo los mecanismos de justicia internacional para las transiciones y los procesos de paz); b) gestión de los retos que plantea la coordinación de los esfuerzos judiciales y los procesos de paz (formas de coordinar la rendición de cuentas y los esfuerzos por la paz); c) las comisiones de la verdad y reconciliación como complemento de la justicia penal; d) la protección de los intereses de las víctimas, y los retos que este objetivo plantea en cualquier situación posconflicto. Se decidió que los resultados de los paneles adoptarían el formato de un resumen a cargo del moderador y se previó la publicación de todos los documentos.

#### 2.1.5. LA ENMIENDA AL ARTÍCULO 8

Como ya se ha dicho, en La Haya se propuso someter a la Conferencia la propuesta presentada por Bélgica de enmienda al artículo 8, en el sentido de equiparar las armas prohibidas en los conflictos internacionales y en los conflictos no internacionales, y apoyada entre otros por 10 Estados de la Unión Europea. En la sesión de Nueva York en el mes de marzo, y con el fin de dotar de una mayor definición de los crímenes, Bélgica aportó los elementos de los crímenes correspondientes a su enmienda, que se decidió transmitir también a la Conferencia de Revisión.<sup>149</sup>

#### 2.1.6. LA SUPRESIÓN DEL ARTÍCULO 124

El artículo 124 (Disposición transitoria) establece: “No obstante lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 12, un Estado, al hacerse parte en el presente Estatuto, podrá declarar que, durante un período de siete años contados a partir de la fecha en que el Estatuto entra en vigor a su respecto, no aceptará la competencia de la Corte sobre la categoría de crímenes a que se hace referencia en el artículo 8 cuando se denuncie la comisión de uno de esos crímenes por sus nacionales o en su territorio. La declaración formulada de conformidad con el presente artículo puede ser retirada en cualquier momento. Lo dispuesto en el presente artículo será reconsiderado en la Conferencia de Revisión que se convoque de conformidad con el párrafo 1 del artículo 123”.

La Resolución adoptada por la Asamblea de Estados Parte en La Haya somete su supresión a la Conferencia.<sup>150</sup> A pesar de que en los debates se expusieron posiciones a favor y en contra, en la decisión final pesaron dos consideraciones. En primer lugar, el hecho de que de los 110 Estados parte sólo dos habían hecho uso de la posibilidad prevista por dicho artículo. Un caso fue Francia (que precisamente fue el Estado que más insistió durante las negociaciones del Estatuto de Roma para su inclusión), que la retiró en el

---

<sup>149</sup> Véase el Anexo VIII de la Resolución ICC-ASP/8/Res.9.

año 2008. En el otro, Colombia, la declaración había vencido. En consecuencia, estos datos parecían apuntar a la inexistencia de Estados con un interés primordial en mantener dicha cláusula. En segundo lugar, los argumentos presentados durante los debates a favor de mantener la cláusula tenían más un cariz procesal y de oportunidad que político, lo cual no hacía prever una gran polémica en torno a esta cuestión.

### 2.1.7. OTRAS CUESTIONES PARA FORTALECER LA CORTE

Partiendo de la premisa de que la Conferencia podía ser una excelente ocasión para fortalecer la Corte y reiterar los compromisos de los Estados, durante los trabajos preparatorios se acordaron otras propuestas en esta línea para remitir a la Conferencia.

En primer lugar, y especialmente por iniciativa de Noruega, se aprobó un Proyecto de Resolución sobre el refuerzo del cumplimiento de las penas<sup>151</sup> en el que se solicita a los Estados colaboración en este sentido, a fin de que se manifiesten dispuestos a acoger condenados, recordando que las penas privativas de libertad también se pueden cumplir en un establecimiento penitenciario que se haya puesto a disposición en el Estado designado por medio de una organización internacional o regional.

En segundo lugar, también se decidió proponer un proyecto de Declaración de alto nivel que incluyese una reafirmación del compromiso de los Estados con el Estatuto, una referencia al ejercicio del balance, y a las promesas asumidas por los Estados. A pesar de que se dio un consenso sobre el contenido mínimo de la Declaración, algunos Estados consideraron que su redacción debía ser más ambiciosa.

Respecto a las promesas, Holanda y México (puntos focales en esta cuestión) destacaron que la Conferencia supondría una ocasión inmejorable para luchar contra la impunidad y recibir aportaciones de los Estados parte, Estados observadores y otros Estados. Se mencionó expresamente que estas promesas podían ser unilaterales o conjuntas de los Estados o también de grupos regionales. Las promesas deberían ser específicas, alcanzables y orientadas a acciones prácticas que pudiesen ser cumplidas en un plazo definido. Se elaboró una lista no exhaustiva de temas posibles para las promesas,<sup>152</sup> ligados sobre todo a tres de los temas del ejercicio del balance: la cooperación, la complementariedad y el impacto del Estatuto en las víctimas y las comunidades afectadas. La propuesta era que los Estados enviasen previamente sus promesas a la Secretaría de la Asamblea de Estados Parte, pero que no se publicarían hasta el inicio de la Conferencia, pudiendo ser reformuladas o ampliadas a lo largo de su duración. Este ejercicio de promesas sería, sin ninguna duda, uno de los resultados concretos a lograr por la Conferencia.

---

<sup>150</sup> Resolución de 26 de noviembre 2009, *cit.*

<sup>151</sup> Véase el Anexo V de la Resolución ICC-ASP/8/Res.9.

<sup>152</sup> Documento ICC-ASP/8/20/Add. 1, p. 56.

## 2.2. EL CRIMEN DE AGRESIÓN

Como ya se ha dicho, el crimen de agresión fue una de las grandes cuestiones pendientes en Roma el año 1998. No fue posible obtener un consenso en la definición de este crimen y los Estados mantuvieron fuertes divisiones en relación sobre cuál debía ser el papel del Consejo de Seguridad en los posibles procedimientos que se planteasen. Sobre esta cuestión los Estados de la Unión Europea mantuvieron en aquel momento posiciones divergentes, entre las que podríamos destacar la de Alemania, por un lado, como la más favorable a la jurisdicción de la Corte, y la de Francia y el Reino Unido por otro lado, que en su condición de miembros permanentes del Consejo de Seguridad se mostraron contrarios a una jurisdicción que pudiese intervenir de forma independiente en este tema. El compromiso final en Roma, como es sabido, consistió en incluir este crimen entre las competencias de la Corte pero aplazando su ejercicio a un momento posterior cuando se concretase su definición, así como las condiciones de dicho ejercicio. El aplazamiento no quedó indefinido, sino que el artículo 123 del Estatuto estableció:

“1. Siete años después de que entre en vigor el presente Estatuto, el Secretario General de las Naciones Unidas convocará una Conferencia de Revisión de los Estados parte para examinar las enmiendas al Estatuto. El examen podrá comprender la lista de los crímenes indicados en el artículo 5 pero no se limitará a ellos. La Conferencia estará abierta a los participantes en la Asamblea de los Estados Partes y en las mismas condiciones que ésta.

[...]

Las disposiciones de los párrafos 3 a 7 del artículo 121 serán aplicables a la aprobación y entrada en vigor de toda enmienda del Estatuto examinada en una Conferencia de Revisión.<sup>153</sup>

De hecho, las discusiones sobre esta cuestión continuaron justo después de la adopción del Estatuto: ya antes de su entrada en vigor, la Comisión preparatoria de la Corte se ocupó de ello y se decidió crear un Grupo de Trabajo.<sup>154</sup> Tras la entrada en vigor del Estatuto de Roma, el año 2002, la Asamblea de Estados Parte expresó su deseo de con-

---

<sup>153</sup> El artículo 121 (Enmiendas) establece:

“[...] 3. La aprobación de una enmienda en una reunión de la Asamblea de los Estados Partes o en una Conferencia de Revisión en la que no sea posible llegar a un consenso requerirá una mayoría de dos tercios de los Estados Parte.

4. Salvo lo dispuesto por el apartado 5, toda enmienda entrará en vigor respecto de los Estados Parte un año después de que los siete octavos de éstos hayan depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas sus instrumentos de ratificación o de adhesión.

5. Las enmiendas a los artículos 5, 6, 7 y 8 del presente Estatuto entrarán en vigor únicamente respecto de los Estados Parte que las hayan aceptado un año después del depósito de sus instrumentos de ratificación o aceptación. La Corte no ejercerá su competencia respecto de un crimen comprendido en la enmienda cuando haya sido cometido por nacionales o en el territorio de un Estado Parte que no haya aceptado la enmienda. [...]”

<sup>154</sup> La Comisión preparatoria de la Corte mantuvo 10 sesiones entre la primavera de 1999 y el verano de 2002, y a la tercera sesión creó un Grupo de Trabajo sobre agresión, presidido primero por Tuvako Manongi de Tanzania y después por Silvia Fernández de Gurmendi de Argentina. El trabajo de este grupo fue útil para identificar las principales posiciones, recogidas en un Discussion Paper de 2002.

tinuar los trabajos sobre el crimen de agresión y estableció el Grupo de Trabajo Especial sobre el Crimen de Agresión, que se reunió por primera vez en septiembre de 2003 y concluyó su trabajo en febrero de 2009 con unas Propuestas que han sido el marco de todas las negociaciones posteriores.<sup>155</sup>

Efectivamente, en la Asamblea de La Haya, en noviembre de 2009, Liechtenstein presentó un texto en nombre del Grupo de Trabajo Especial, que recogía las propuestas elaboradas por este grupo y que la Asamblea decidió remitir a la Conferencia de Revisión.<sup>156</sup> En este texto se presentaba una formulación consensuada de definición del crimen de agresión y de los elementos del crimen. De este consenso destaca el acuerdo respecto a que el crimen de agresión es un crimen cometido por dirigentes y que se limita a actos cometidos por Estados y que constituyen un uso ilegal de la fuerza armada. En relación a la definición de estos actos, el compromiso consistió en una referencia a la Resolución 3314 añadiendo la exigencia de que el acto de agresión tiene que ser, por su carácter, gravedad o escala, una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas. En cambio, respecto a las condiciones sobre el ejercicio de la jurisdicción se presentaron diferentes alternativas, y también se presentaba abierta la difícil cuestión de la base jurídica para regular la entrada en vigor de dicha enmienda. La intervención del Consejo de Seguridad era sin duda la cuestión políticamente más delicada. Francia defendió durante todo el período preparatorio la necesaria intervención del Consejo de Seguridad como requisito previo al ejercicio de la jurisdicción por parte de la Corte en materia de agresión. A pesar de que la postura de Alemania podría considerarse en el otro extremo, contraria a supeditar la Corte al Consejo de Seguridad, su posición parecía más conciliadora.<sup>157</sup> La imposibilidad de una posición común de la Unión Europea era, pues, evidente.

La resolución sobre la Conferencia de Revisión aprobada en Nueva York<sup>158</sup> no aportó ninguna novedad sobre el crimen de agresión. En el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Conferencia de Revisión establecido en La Haya que figura como anexo en los Documentos Oficiales de la Conferencia de Nueva York se recogen las consultas oficiosas y las discusiones mantenidas respecto a este tema.<sup>159</sup> Estas discusiones se basaron en un *non-paper* presentado por el Presidente sobre cuestiones relacionadas con el ejercicio de la jurisdicción en este crimen.<sup>160</sup> El *non-paper* recordaba el acuerdo adoptado por el Grupo de Trabajo Especial en La Haya, según el cual serían aplicables a este crimen los tres mecanismos de activación de la Corte previstos en el artículo 13 del Es-

---

<sup>155</sup> El Grupo fue presidido por el embajador Christian Wenaweser, de Liechtenstein, que tuvo un importante papel en el planteamiento del trabajo, que combinó sesiones más oficiales y encuentros más informales, con una amplia participación de las ONG, de Estados no parte del Estatuto de Roma y de representantes del mundo académico (destacan en este sentido las reuniones que tuvieron lugar en Princeton University). Este proceso de discusión se encuentra magníficamente recogido en Kress, C., "The Kampala Compromise on the Crime of Aggression", *Journal of International Criminal Justice* 8 (2010), pp. 1179-1217.

<sup>156</sup> Resolución de 26 de noviembre, *cit.*

<sup>157</sup> Véanse estas posiciones en el octavo período de sesiones en: [http://www.icc-cpi.int/Menus/ASP/Sessions/General+Debate/GENERAL+DEBATE+\\_+Eighth+Session+of+the+Assembly+of+States+Parties.htm](http://www.icc-cpi.int/Menus/ASP/Sessions/General+Debate/GENERAL+DEBATE+_+Eighth+Session+of+the+Assembly+of+States+Parties.htm)

<sup>158</sup> Resolución ICC-ASP/8/Res.9.

<sup>159</sup> Documento ICC-ASP/8/20/Add. 1, p. 43.

<sup>160</sup> Documento ICC-ASP/8/20/Add. 1, p. 51.

tatuto: a instancia de un Estado, del Consejo de Seguridad o a iniciativa del Fiscal. Ahora bien, las discrepancias alrededor de las cuales la Asamblea continuó sus deliberaciones se referían en particular a dos cuestiones: en primer lugar, si un supuesto Estado agresor estaría obligado a aceptar la competencia de la Corte respecto del crimen y, en segundo lugar, la cuestión de si el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tendría que determinar la existencia de un acto de agresión antes de que la Corte pudiera ejercer su competencia y los posibles filtros judiciales que se podrían aplicar a falta de esta determinación por parte del Consejo de Seguridad, antes de que la Corte pudiera seguir adelante con el caso. En el documento oficioso se discutieron estas cuestiones desde la perspectiva de una secuencia cronológica:

*-Primer paso: ¿Qué situaciones pueden ser investigadas por la Corte?* En el documento se plantean dos alternativas:

-No exigir que el Estado agresor haya aceptado la jurisdicción de la Corte sobre el crimen de agresión. En este supuesto la aceptación de la jurisdicción de la Corte sobre el crimen de agresión ya sea por el Estado de la víctima o por el Estado agresor serían suficientes. Los argumentos a favor de esta alternativa subrayaban su efectividad y consistencia con la finalidad del Estatuto de acabar con la impunidad de los crímenes más graves que afectan a la comunidad internacional. En este sentido, el crimen de agresión no tendría que recibir un trato distinto que el resto de crímenes. Por otro lado, esta opción podría contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad con un efecto disuasorio al no depender de la aceptación por parte de los agresores.

-Exigir que el Estado agresor haya aceptado la jurisdicción de la Corte sobre el crimen de agresión (excepto en caso de que la iniciativa provenga del Consejo de Seguridad). Las delegaciones que defendían esta alternativa insistían en la diferencia entre el crimen de agresión y los otros crímenes en la medida en que el primero implica siempre un acto de Estado y se limita a la persecución de los líderes de los Estados. También se destaca que esta aproximación se acerca más a lo que es habitual en el contencioso entre Estados ante el Tribunal Internacional de Justicia.

*-Segundo paso: ¿Qué filtros serían aplicables en caso de que el Fiscal tenga intención de iniciar una investigación?* Se recogen también dos alternativas:

-Filtro del Consejo de Seguridad. Para algunas delegaciones, entre ellas la francesa, esta opción, según la cual la Corte sólo podría proceder bajo el acuerdo expreso del Consejo de Seguridad, era un elemento indispensable para llegar a un consenso en la Conferencia de Revisión, al ser la única consecuente con las prerrogativas del Consejo de Seguridad establecidas por la Carta de las Naciones Unidas. Consideraban esta opción necesaria para evitar que la Corte sucumbiera a controversias políticas. Algunas delegaciones que defendían esta opción mostraron algunos elementos de flexibilidad, por ejemplo que esta solución fuese revisada al cabo de unos años en función de su efectividad, o incluso algunas excepciones en las que la Corte pudiese actuar sin el acuerdo expreso del Consejo de Seguridad, como en el caso de que tanto el Estado víctima como el Estado agresor estuviesen de acuerdo. La exigencia del filtro del Consejo de Seguridad, combinada con la necesidad de

que el Estado agresor hubiese aceptado la competencia, fue defendida, entre otros,<sup>161</sup> por Francia, Reino Unido, Holanda, Austria, Hungría, Eslovaquia, Suecia e Italia. Hay que decir sin embargo que, excepto Francia y el Reino Unido, el resto de Estados se declararon flexibles para poder aceptar también una opción que no previera el filtro del Consejo de Seguridad, siempre y cuando se requiriese la aceptación de la competencia de la Corte por parte del Estado agresor. Por el contrario, algunos Estados, como Dinamarca, se decantaban por la existencia del filtro del Consejo de Seguridad y en cambio no exigían la aceptación del Estado agresor, aunque se mostraba abierto a una cierta flexibilidad.

-Ningún filtro o un filtro ajeno al Consejo de Seguridad. Las delegaciones que defendían esta alternativa consideraban que el Consejo de Seguridad tiene una autoridad “primaria” pero no exclusiva de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas para determinar un acto de agresión. La competencia de la Corte es de una naturaleza diferente a la de los poderes del Consejo de Seguridad de acuerdo con el capítulo VII de la Carta. La opción se defendió también como la única que puede asegurar que la ausencia de actuación del Consejo permita la impunidad. También se destacó que es la única vía para asegurar una igualdad soberana de los Estados y la independencia de la Corte. De todas formas, para algunas delegaciones esta opción sólo sería aceptable si se prevé algún otro tipo de filtro de tipo jurisdiccional, filtro que también podría ser aceptado por otras delegaciones con el fin de lograr un consenso. Un grupo numeroso de Estados miembros de la Unión Europea se manifestó a favor de la no existencia del filtro del Consejo de Seguridad. Ahora bien, la coincidencia en esta cuestión no impedía que subsistiera entre este grupo una divergencia entre aquellos que exigían la aceptación del agresor (como Bulgaria, Bélgica, República Checa, Alemania, Letonia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, España, Estonia e Irlanda) y aquellos para los que esta exigencia no era necesaria (como Finlandia, Eslovenia y Rumania).

Las diferentes opciones hasta aquí citadas fueron presentadas por el Presidente en forma de tabla con cuatro combinaciones, con el fin de aclarar cuáles eran las posturas de las diferentes delegaciones, aunque algunas prefirieron no pronunciarse. Se constató que las divergencias eran amplias, como ya se ha ejemplificado en el caso de los Estados miembros de la Unión Europea.

---

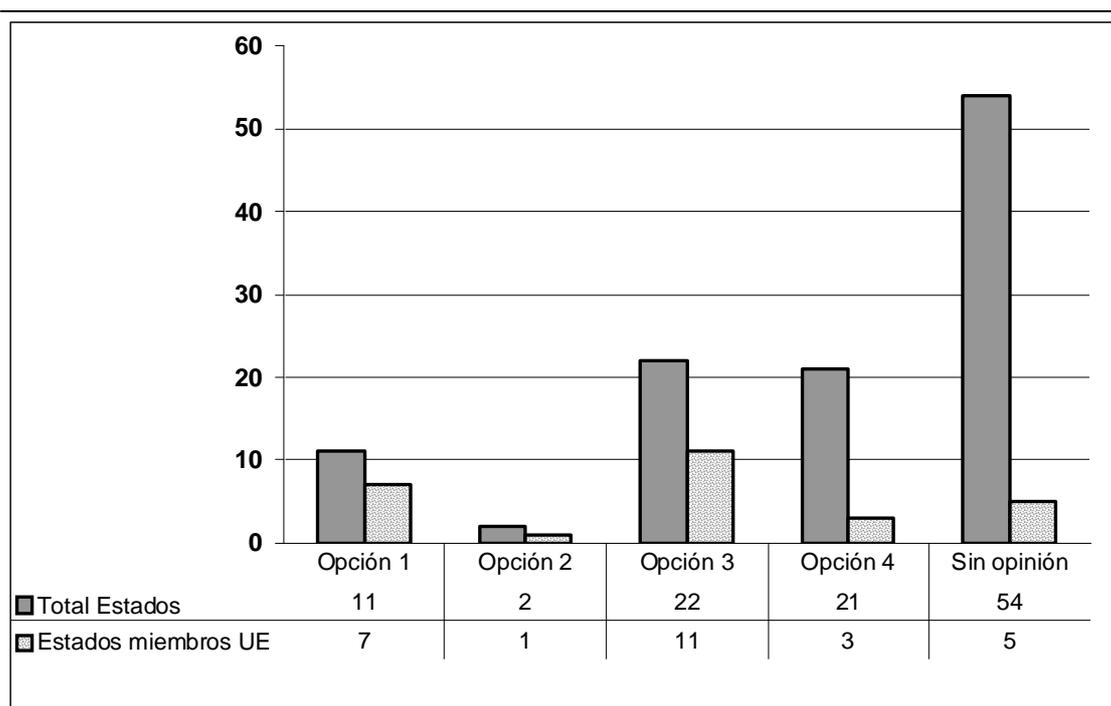
<sup>161</sup> Entre los Estados no miembros de la UE defendieron esta combinación Canadá, Noruega y Australia.

**Tabla simplificada de opciones**

Opción 1	Opción 2	Opción 3	Opción 4
Aceptación del Estado agresor + filtro del Consejo de Seguridad	NO aceptación del Estado agresor + filtro del Consejo de Seguridad	Aceptación del Estado agresor + NO filtro del Consejo de Seguridad (*)	NO aceptación del Estado agresor + NO filtro del Consejo de Seguridad (*)

(\*) Con variables sobre otros posibles filtros diferentes del Consejo de Seguridad

**Apoyo de los Estados a las diferentes opciones<sup>162</sup>**



<sup>162</sup> Gráfica de elaboración propia a partir de documentos oficiales de la CPI.

### 3. RECAPITULANDO: LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA PREVIA A LA CELEBRACIÓN DE LA CONFERENCIA

# 3

Como se ha visto en los apartados anteriores, sobre las cuestiones que se decidió someter a la Conferencia los Estados de la Unión Europea estaban divididos por lo que respecta a las posibles enmiendas al Estatuto, mientras que en relación al ejercicio del balance y a las promesas la Unión podía jugar un papel más activo en la medida en que se trataba de temas que enlazaban con su apoyo a la Corte, que como se ha explicado, ha sido constante desde la adopción del Estatuto de Roma. Ello se refleja en la posición oficial que la UE hizo pública pocos días antes del inicio de la Conferencia.

Efectivamente, el 25 de mayo de 2010 el Consejo adoptó unas Conclusiones sobre la Conferencia de Kampala.<sup>163</sup> Después de recordar el compromiso de la Unión con la Corte y con la lucha contra la impunidad, el Consejo expresó su convencimiento de que la Conferencia de Revisión era un paso importante para la consolidación de la Corte y de la justicia internacional. Por lo que respecta a las enmiendas propuestas, el Consejo se limitó a tomar nota y a hacer un llamamiento a los Estados para que participaran en la Conferencia con un espíritu de consenso con el fin de que ésta pudiera ser un éxito. En cambio, en relación al ejercicio de balance, las Conclusiones fueron más contundentes, expresando el apoyo del Consejo a la discusión de temas que se calificaron como vitales para el buen funcionamiento de la Corte, como la cooperación, la complementariedad y la universalidad, haciendo especial mención a la cuestión de las víctimas.

Este apoyo más claro en el tema del balance no supone ninguna sorpresa, pues es el ámbito en el que la Unión podía presentar una cierta posición común. Las divergencias entre los Estados en relación a las enmiendas al Estatuto, especialmente en cuanto al crimen de agresión, que a pesar de no ser el único tema de la agenda de la Conferencia era sin duda la cuestión clave, son el motivo del perfil bajo (por decirlo de forma eufemística) de la posición de la UE.

Este perfil bajo de las Conclusiones del Consejo contrastan con una toma de posición más clara por parte del Parlamento europeo, expresada en su Resolución de 19 de mayo de 2010 sobre la Conferencia de Revisión.<sup>164</sup> El Parlamento no se limita a reiterar su apoyo a la Corte y a solicitar a los Estados que participen al más alto nivel en la Conferencia y que asuman compromisos para reafirmar y fortalecer su adhesión a la Corte, sino que toma una posición sobre todos y cada uno de los temas de la Conferencia. En este sentido, se posiciona a favor de la inclusión del crimen de agresión en los términos definidos por el Grupo de Trabajo Especial de la Asamblea de Estados Parte y recomienda a los Estados que adopten la propuesta que no requiere ningún filtro para determinar si se ha cometido un crimen de agresión antes de que el Fiscal pueda llevar a cabo la investigación y que, en caso de que la Conferencia de Revisión decida que tiene que haber un filtro jurisdiccional, éste corra a cargo de la Sala pertinente en el trans-

<sup>163</sup> Doc. cit.

<sup>164</sup> Doc. P7\_TA(2010)0185.

curso de la actuación judicial contemplada en el Estatuto de Roma. El Parlamento también se pronuncia claramente a favor de la supresión del art. 124 del Estatuto y de la adopción de la enmienda presentada por Bélgica sobre el art. 8. Respecto al ejercicio del balance, pide a los Estados miembros que se impliquen de forma significativa y que aprovechen la ocasión que supone la Conferencia para asumir compromisos específicos. A partir de aquí, la Resolución incluye una serie de consideraciones sobre las cuestiones relacionadas con este ejercicio, expresando, entre otras cosas, una preocupación por el tema de las víctimas.

Vemos, pues, que a diferencia de los Estados, el Parlamento europeo sí expresa una posición común sobre todas las cuestiones de la agenda de Kampala, posición que podemos considerar significativa desde un punto de vista político, pero que no tiene ningún impacto desde un punto de vista jurídico.

### III. EL DESARROLLO DE LA CONFERENCIA DE KAMPALA

# 1. FACTORES A TENER EN CUENTA

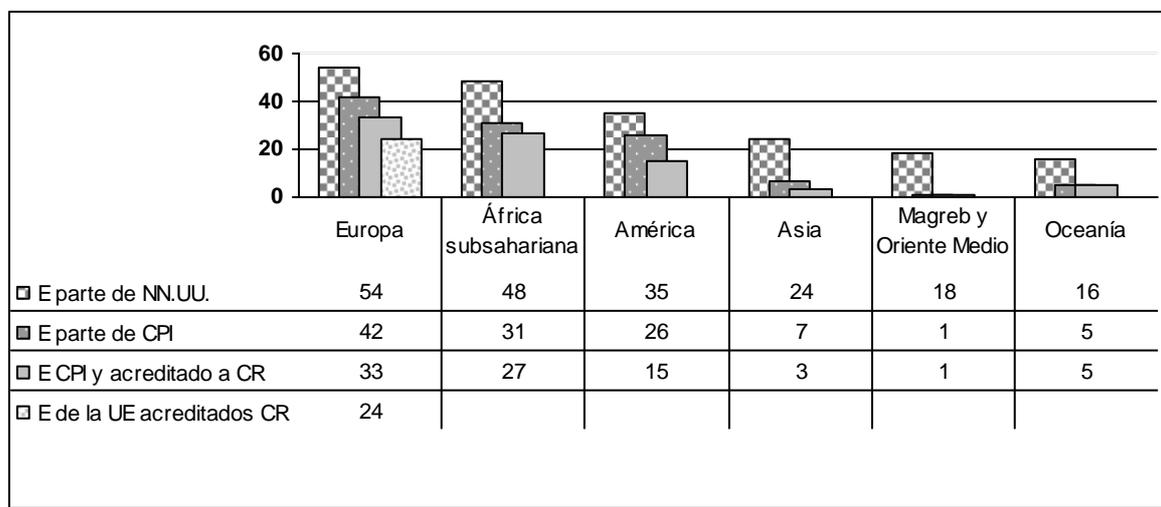
1

## 1.1. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS

La Conferencia se inició con un 75% de asistencia sobre el total de los Estados parte de la Corte, pues se acreditaron 84 de los entonces 111 que habían comunicado la ratificación del Estatuto.<sup>165</sup> Entre estos cabe destacar la participación de 24 de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, es decir, todos con la excepción de Letonia, Lituania y Malta, lo que equivale al 28 % respecto del total citado.

En términos generales, de los 111 Estados parte, la distribución de acreditaciones por regiones era de un 78,5% de los Estados europeos, un 87% de los Estados parte africanos, un 57,7% procedente del continente americano, un 42,8% de Estados parte asiáticos, los cinco representantes de Oceanía y el único del Magreb y Oriente Medio.

### Distribución regional de los Estados parte de la CPI presentes en Kampala<sup>166</sup>



Incidencia directa sobre este dato de participación –y sobre el desarrollo de la Conferencia en general – tuvo, sin ninguna duda, el lugar escogido para la celebración de la Conferencia y su excesiva duración. Así, si bien la elección de Kampala por un lado se

<sup>165</sup> Actualmente ya son 120 los Estados parte del Estatuto de la CPI.

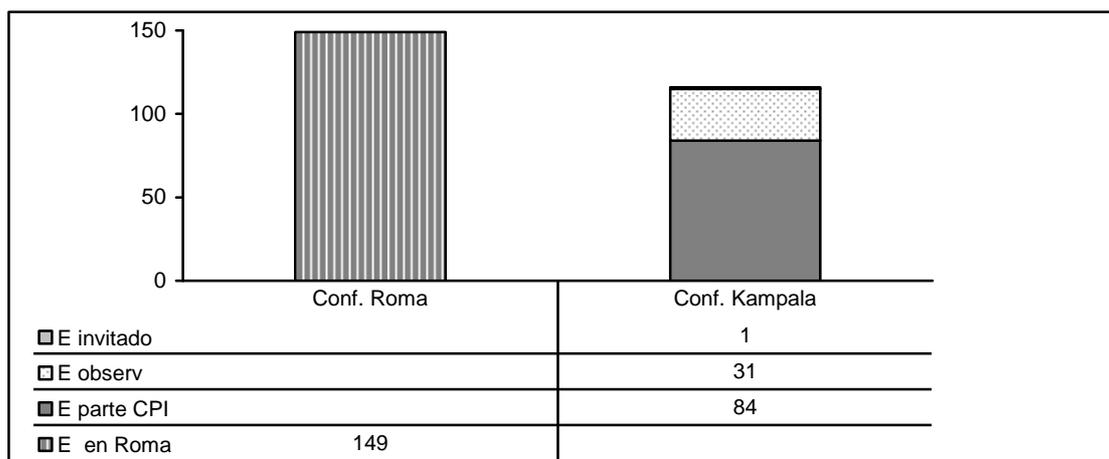
<sup>166</sup> Gráfica de elaboración propia a partir de documentos oficiales de la CPI.

puede considerarse como un reconocimiento al continente africano, que hasta entonces había hecho un importante esfuerzo por la universalización de la Corte y a la vez es el único continente en el que se han iniciado procedimientos,<sup>167</sup> por otro lado, la lejanía y la falta de infraestructuras del lugar seleccionado afectó a la presencia de algunos Estados no desarrollados, a pesar de que 25 de ellos contaban con una ayuda del Fondo Fiduciario para su participación gracias a aportaciones específicas de 8 Estados parte para dicha finalidad, 6 de los cuales, por cierto, eran miembros de la UE.<sup>168</sup>

Por otro lado, conjuntamente con los Estados parte cabe señalar la importante presencia y participación de los Estados no parte, uno de ellos en calidad de invitado (Laos) y otros treinta y uno en calidad de observadores, entre los que destacan, por su implicación y participación en los debates ya desde buen principio, China, Rusia, Estados Unidos (con 30 representantes), Egipto, que actuó también como representante de los no alineados, la India, Israel o Irán.<sup>169</sup>

En definitiva, a nivel estatal, asistieron a la Conferencia 116 Estados, 33 menos que a la Conferencia de Roma.

**Estados acreditados en Roma y Kampala<sup>170</sup>**



<sup>167</sup> El hecho de que todos los acusados hasta la fecha de celebración de la Conferencia proviniesen del continente africano levantó dudas sobre el grado de independencia de la Corte, a pesar de que cuatro de los cinco casos fueron presentados por los propios gobiernos de los Estados que acusaron a sus nacionales miembros de grupos armados insurrectos, siendo el quinto caso, presentado por el Consejo de Seguridad, el que verdaderamente ha provocado el malestar en este continente, tal y como dejaron constancia en los trabajos preparatorios de la Conferencia. Prueba del malestar fue la mención expresa que a esta temática hizo el Secretario General de las Naciones Unidas en su discurso inaugural. Tras repasar una lista no exhaustiva de acusados por crímenes internacionales ante tribunales *ad hoc*, recordó también que los primeros casos han sido remitidos por los propios Estados africanos que, además, están cooperando estrechamente con la Corte, en sintonía con la sociedad africana “que aplaude esta acción”, Discurso consultable en [http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/RC2010/Statements/ICC-RC-statements-BanKi-moon-SPA.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/Statements/ICC-RC-statements-BanKi-moon-SPA.pdf)

<sup>168</sup> En los documentos de la Conferencia se hace constar un reconocimiento explícito por este motivo a Alemania, Australia, Croacia, Irlanda, Finlandia, Luxemburgo, Países Bajos y Polonia, Documentos Oficiales de la Conferencia de Revisión, Doc. RC/11, Parte I, Actuaciones, apartado B. 8. d).

<sup>169</sup> Listado de los participantes consultables en [http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/RC2010/RC-INF.1-reissued-ENG-FRA-SPA.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/RC-INF.1-reissued-ENG-FRA-SPA.pdf)

<sup>170</sup> Gráfica de elaboración propia a partir de datos extraídos de documentos oficiales de la CPI.

Por último, a nivel de presencia intergubernamental cabe señalar la participación, también en calidad de observadores, de representantes de 14 entidades y organizaciones intergubernamentales, grupo en el que se puede encontrar desde una delegación palestina, hasta las Naciones Unidas, pasando por la Cruz Roja y, evidentemente, la Unión Europea.<sup>171</sup> En este último caso, a pesar de que formalmente ya se encontraba en vigor el Tratado de Lisboa, su despliegue en materia de acción exterior todavía se encontraba en fase de implementación, con una Alta Representante ya nombrada pero sin disponer aún de equipo para el nuevo servicio.<sup>172</sup> Por ello, la participación de la Unión en la Conferencia de Revisión se materializó de acuerdo con la estructura pre Lisboa que, por otro lado, había sido la que hasta el momento le había permitido participar en las reuniones de la Corte –en el caso de la Comisión con estatuto de observador– y llevar a cabo todas las acciones que la Unión Europea había efectuado en pro de la misma.<sup>173</sup> De aquí que la representación oficial la ostentó España, como país que en aquellos momentos tenía a su cargo la Presidencia.

Junto con esta tarea llevada a cabo por España, asistieron también a los debates, en calidad de observadores, representantes del Consejo de la UE, de la Comisión e incluso del Parlamento Europeo, que acreditó a 6 europarlamentarios, algunos de los cuales intervinieron en los debates generales que se celebraron durante la primera semana. De hecho, a nivel presencial, por parte de la UE, el único órgano que no asistió a Kampala, ni siquiera a la sesión inaugural, fue el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, hecho que llamó la atención dado que, como se ha visto, se trataba de unos debates que entraban de lleno en el ámbito PESC.

## 1.2. EL CONSENSO COMO MODELO PARA ALCANZAR ACUERDOS EN LA CONFERENCIA

La cifra relativa a los participantes, tanto por lo que hace a los Estados parte (72,5%) como a los no parte (27,5%), fue especialmente relevante para el desarrollo de la Conferencia dado el mecanismo de toma de decisiones utilizado. Así, de acuerdo con la normativa establecida para las negociaciones, la participación en los debates era prácticamente en igualdad de condiciones, con la única nota distintiva del orden de intervenciones y sobre todo, en caso de necesidad, del derecho al voto, reservado exclusivamente a los Estados parte. Esta diferencia, sin embargo, quedó muy matizada por el hecho de que era voluntad de la Conferencia lograr resultados por consenso en el que se quería tener en cuenta también la posición de los no parte.

---

<sup>171</sup> Fueron, Palestina, Unión Africana, AALCO (Asian-African Legal Consultative organization), CARICOM, Secretariado de la Commonwealth, UE, CEDEAO, CICR, CPI por Ruanda, CPI por la Antigua Yugoslavia, internacional Humanitarian Fact-Finding comisión, Liga de Estados Árabes, Tribunal Especial por Sierra Leona, Naciones Unidas, OACDH-ONU, ACR-ONU, MONUC.

<sup>172</sup> La propuesta de estructura del servicio europeo de acción exterior no se adoptó hasta el 8 de julio de 2010 y el nombramiento de sus cargos no se ha hecho efectivo hasta el 21 de diciembre del 2010.

<sup>173</sup> Véase el Apartado I de este mismo estudio, El posicionamiento de la Unión Europea y sus Estados miembros en relación con la Corte Penal Internacional.

Por otro lado, llegados a una situación de falta de consenso, la toma de decisiones, según el artículo que se aplicase, podía requerir una mayoría de 2/3 sobre el total de los Estados parte lo que suponía 74 votos sobre los 84 Estados presentes en la Conferencia. Este dato hacía que en la práctica fuera muy difícil obtener una mayoría suficiente para sacar adelante cualquier propuesta mediante votación, y los Estados –tanto los parte como los observadores – eran conscientes de ello.

Por último y ya por lo que respecta a la Unión Europea, cabe recordar aquí también que entre sus miembros había, por un lado los líderes del grupo de Estados afines a la Corte, y por otro los únicos miembros permanentes del Consejo de Seguridad que tenían derecho a voto en la Conferencia –Francia y Reino Unido–, por lo cual existía un riesgo más que probable de que, en una hipotética votación, estos Estados lo hicieran en sentidos divergentes, con el coste político que ello supondría para la imagen de la Unión respecto a la Corte, de la cual hasta entonces había sido una de sus principales valedoras. Este riesgo hacía presumir un potencial interés por parte de los Estados miembros de la Unión de que cualquier acuerdo de la Conferencia se pudiese adoptar por consenso.

### 1.3. LA LIMITADA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL. LOS EFECTOS DEL LUGAR Y LA DURACIÓN DE LA CONFERENCIA

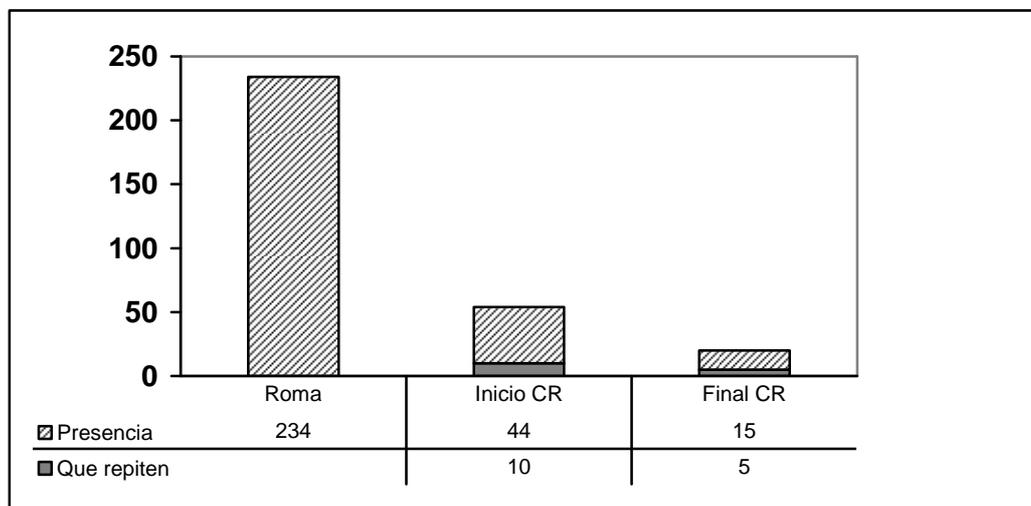
El lugar escogido, a pesar de facilitar proporcionalmente una mayor presencia de la sociedad civil africana –que a lo largo de la primera semana participó activamente en la Conferencia pudiendo dirigirse a todos los delegados presentes especialmente a la hora de abordar el tema de las víctimas de los crímenes – en términos globales tuvo una incidencia muy negativa en el número de entidades presentes. Muchas, fundamentalmente por motivos presupuestarios, no asistieron y otras se vieron obligadas a recortar su estancia, en este último caso con el agravante que no fue hasta el último momento cuando se resolvió la enmienda relacionada con el crimen de agresión, sin duda el tema más técnico y más espinoso de toda la Conferencia en el que la incidencia de las ONG fue prácticamente nula.

De hecho, en cifras globales, se pasó de las 235 ONG acreditadas en el año 1998 en Roma a tan sólo 53 en 2011 en Kampala. Además, cabe destacar que de estas 53 sólo 10 repetían en ambas conferencias y 15 o menos asistieron a la última sesión de cierre de la Conferencia.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Estas fueron: 1. Human Rights Watch; 2. Japan Federation of Bar Associations; 3. International Centre for Human Rights and Democratic Development; 4. International Criminal Defence Attorneys Association; 5. International Society for Human Rights; 6. No Peace without Justice; 7. Redress; 8. Cairo Institute for Human Rights Studies; 9. Union Internationale des Avocats; 10. World Federalist Movement.

## Presencia de ONG en las Conferencias de Roma y Kampala<sup>175</sup>



Por último y por si ello no fuese un factor suficientemente limitador de su influencia, se dio el caso que, tal y como quedó patente en las reuniones de estrategia organizadas por la Coalición para la Corte Penal Internacional, durante la segunda semana hubo entre los representantes de las ya menguadas entidades presentes diferentes posicionamientos ante las propuestas surgidas de las negociaciones en relación con la agresión, desde los partidarios de un acuerdo (p. ej. Parliamentarians for a Global Action) hasta los que encontraban poco oportuno que se abordase esta temática si no se lograba un verdadero compromiso en la materia (p. ej. Amnesty International o Human Rights Watch).

Por todo ello cabe avanzar, como reflexión general, el contraste del poco, por no decir nulo, impacto que tuvo la presión de las organizaciones no gubernamentales en el resultado final, especialmente si se toma como referencia su decidida actuación en Roma.

### 1.4. LA DOBLE MECÁNICA DE LA CONFERENCIA Y LAS NEGOCIACIONES

El desarrollo de la Conferencia de Kampala contó con dos modelos de actuación claramente diferenciados tanto cuantitativa como cualitativamente. El primero de ellos se llevó a cabo durante la primera semana. En ella, tras una serie de declaraciones iniciales (69 en total, incluyendo la de España en nombre propio y de la Unión Europea),<sup>176</sup> se abordaron fundamentalmente los temas relativos al balance de la Corte, es decir, cooperación, complementariedad, víctimas, paz y justicia.

<sup>175</sup> Gráfica de elaboración propia a partir de datos de las autoras.

<sup>176</sup> En esta primera intervención España se dirigió en nombre de los Estados miembros, declaración a la que también se sumaron después Turquía, Croacia, Albania, Serbia, Islandia y Georgia.

Los debates surgidos en torno a estas temáticas se caracterizaron por ser muy abiertos y dirigidos básicamente por funcionarios de la Corte y de la sociedad civil representada por diversas ONG regionales y universales. Estas sesiones, por tanto, tuvieron como ejes la transparencia y el diálogo entre todos los asistentes gubernamentales y especialmente no gubernamentales, con un evidente ánimo constructivo y de mejora en el funcionamiento de la institución. Durante este período se prestó especial atención a las víctimas y se planteó fundamentalmente por las ONG y los órganos de la Corte la necesidad de una mayor cooperación por parte de los Estados, que sin embargo en el momento de comprometerse, no estuvieron a la altura.

Así, de este debate y diálogo, los resultados por parte de los Estados se redujeron a resoluciones o declaraciones programáticas de la Asamblea, muchas de las cuales ya habían sido pactadas antes de la Conferencia.

De hecho, los compromisos logrados en esta temática que surgieron de la Conferencia de Revisión no vinieron dados por las conclusiones de los debates sino por los compromisos individuales predeterminados que algunos Estados así como también la Unión Europea ya tenían redactados con anterioridad a la Conferencia. Se trató, por tanto, de obligaciones delimitadas de forma unilateral que únicamente se presentaron en Kampala para su formalización y que, en esa medida por tanto, no estuvieron influenciadas por los debates celebrados en el seno de la Conferencia<sup>177</sup>. En contraste con este debate abierto pero con pobres resultados jurídicos, durante la segunda semana, que se dedicó casi monográficamente al tema de la agresión, las negociaciones se caracterizaron por su carácter “informal” y poco o nada transparente pero que, en cambio, concluyeron en una resolución histórica de enmienda del Estatuto. Las reuniones, tanto del grupo de trabajo como del plenario, eran breves y se limitaban a tomar el pulso de las posiciones de los Estados que venían dadas según los acontecimientos y propuestas, todas ellas negociadas fuera del alcance del resto de Estados y de otros actores.<sup>178</sup>

A lo largo de aquella semana y dado el nuevo modelo de negociación, la actuación de las ONG, ya bastante reducidas en número, se limitó a la de observadores ante las propuestas y movimientos que hacían los Estados. Este modelo duró hasta el final cuando el Presidente convocó al plenario por la tarde para presentar la última y definitiva propuesta, para después suspender la sesión hasta que creyó contar con el consenso necesario para cerrar la conferencia con un acuerdo alcanzado, pasada la medianoche. Todo, por tanto, fue negociado entre bastidores y con poca o nula presión por parte de la pequeña representación de la sociedad civil que quedaba.

---

<sup>177</sup> Los compromisos adquiridos por los estados y la UE son comentados en el apartado 5.1 de este mismo capítulo

<sup>178</sup> Para un análisis más detallado de este proceso negociador, véase Kress, C. & Von Holtendorff, L., “The Kampala Compromis on the Crime of Agression” en *Journal of International Criminal Justice*, num.8 (2010) pp.1179-1217.

## 1.5. LA COBERTURA MEDIÁTICA

Respecto al impacto mediático que la Conferencia tuvo en los medios de comunicación europeos, en tanto transmisores de información y generadores de opinión en la sociedad civil cabe decir, en primer lugar, que su cobertura fue mucho más reducida de lo que el acontecimiento supuso a nivel de política internacional además de muy desigual. En este sentido cabe destacar la clara diferencia entre la cobertura realizada por la prensa latina y por la anglogermánica, ya que la primera, además de ser muy escasa en general (en el caso de España, de hecho fue totalmente nula), se dedicó básicamente a temas anecdóticos, mientras que la estadounidense, la inglesa y la alemana dedicó más espacio y un mayor análisis de los acontecimientos en particular y de la Corte en general.

Los factores que nos pueden explicar esta realidad son diversos:

a) El lugar escogido. Comparativamente con Roma, donde la cobertura fue mucho más amplia, en el continente africano en general y Uganda en particular –que dentro del continente africano no es un país que destaque ni por hechos informativos ni por ser un lugar que cuente con una importante infraestructura turística – no son destinos donde los medios tengan corresponsalías fijas, lo cual implica enviar personas para que cubran el acontecimiento de forma específica, con los importantes costes que ello suponía.

b) Las fechas. Al factor anterior, es necesario añadir también la proximidad en el mismo continente africano del acontecimiento deportivo más importante a nivel mediático del mundo: el mundial de fútbol en Sudáfrica. La obligada cobertura de éste hizo todavía más difícil justificar tanto el gasto que suponía cubrir la Conferencia como la dedicación de espacio noticioso a dicho continente.

c) El carácter continuador del nivel noticioso de la Conferencia. Para los medios, la noticia más importante en relación con la Corte fue sin duda su creación porque implicaba el nacimiento de una nueva institución. Por tanto, en comparación, la Conferencia de Kampala era una mera revisión de aquello ya acordado y en consecuencia su impacto mediático resultaba menor o en todo caso dirigido a un público muy específico.

En segundo lugar, y haciendo un análisis cualitativo de la información dada, ésta la podríamos considerar como muy sesgada. Los datos corroboran esta apreciación que se podría sistematizar en:

a) La máxima cobertura se logró en dos hechos. El primero fue el partido de fútbol organizado por una ONG previo al inicio de la Conferencia, dado que en él participaban autoridades como el Presidente de Uganda o el Secretario General de las Naciones Unidas. En este caso, por tanto, se puede afirmar que la Conferencia fue víctima de la anécdota pensada para atraer a los medios que, en cambio, en general no continuaron la cobertura. El segundo fue el logro del consenso en relación con la agresión y el suspense que reinó hasta el final, corroborando un marco informativo preestablecido respecto a la Corte consistente en un cierto escepticismo sobre la misma.

b) En general, la imagen poco positiva que se ofreció de la Corte, especialmente por parte de los periodistas y entre ellos los que pertenecen a los pocos medios considerados conservadores, aunque también hubo algunos casos entre los considerados más cercanos a una socialdemocracia. De los primeros cabe destacar por la dureza y el impacto que tuvo sobre el resto de los medios, el artículo publicado en *The International Herald Tribune* antes de la Conferencia en el que se criticaba a la Corte por burocrática y despilfarradora, dedicada más al buen trato dispensado a los criminales que a atender a las víctimas. Este discurso, proveniente además de un medio de un Estado no parte, persiguió la generación de un clima de opinión crítica respecto a la Corte y todo aquello que de ella procediese, como por ejemplo la delimitación del concepto de agresión.

En tercer lugar, es necesario destacar también la diferencia de trato que existió, en la ya mencionada distinción entre medios más conservadores y otros más comprometidos con temas relacionados con los derechos humanos y la justicia universal. Y ya dentro de la segunda categoría, cabe destacar también el diferente trato en función de si la información procedía de periodistas profesionales o de expertos que llenaron las páginas de opinión, para intentar explicar qué es lo que se estaba negociando en Kampala y analizar, en clave positiva, el resultado final.

Por último, con un carácter más puntual, hay que destacar también la falta de cobertura de los principales medios de comunicación españoles y la posición de los medios franceses, que dieron una visión a la opinión pública de triunfo de los Estados Unidos y, en cambio, no efectuaron ninguna referencia a la posición de su propio gobierno que, como se verá, fue muy activo y beligerante en contra de una posible jurisdicción de la Corte respecto al crimen de agresión no subordinada al Consejo de Seguridad.

## 2. LAS DISCUSIONES RESPECTO AL TEMA DEL BALANCE

# 2

### 2.1. PLANTEAMIENTO INICIAL

Uno de los aspectos que quedó claro cuando empezaron los preparativos para la Conferencia era que, una vez logrado el objetivo de que el Estatuto entrase en vigor y obtuviese un número de ratificaciones suficiente como para poder considerarlo “universal”, el nuevo reto era –y continua siendo – que la Corte pudiese ser realmente efectiva, es decir, que fuese una verdadera protección para las víctimas y una garantía contra la impunidad que hasta entonces, y todavía ahora, muchos asumían como una moneda de cambio asumible en determinados procesos de paz.<sup>179</sup> En definitiva, el nuevo esfuerzo debería dirigirse a hacer que la *rule of law* fuese entendida por todo el mundo como necesaria en cualquier circunstancia. Conscientes de ello, tanto la Corte como las Organizaciones No Gubernamentales y algunos Estados insistieron hasta conseguir que el tema del balance se incluyera en la agenda de la Conferencia.

Por ello la primera semana de trabajos se aprovechó para recordar a los presentes el sentido mismo de la existencia de la Corte y a partir de aquí sacar a la luz los principales problemas a los que la nueva institución se tenía que enfrentar para ser más efectiva, en la esperanza de extraer de los Estados parte compromisos concretos para facilitar el efectivo funcionamiento de la Corte.

A pesar de este esfuerzo, el enfoque generalizado de los Estados en esta temática se alineó más en la búsqueda de mejoras de sus estructuras y funciones que en la asunción de compromisos propios.

Por último y en relación con la UE cabe señalar que fue en esta semana cuando tuvo algún tipo de protagonismo, tanto a nivel participativo como por ser objeto de mención como posible modelo a seguir en el ámbito de cooperación de organizaciones regionales. En este sentido, la UE sirvió de ejemplo tanto por su capacidad de presión sobre sus Estados miembros y terceros a favor de la Corte, como por el diseño de sus puntos de contacto encargados, entre otras cosas, de realizar el seguimiento de las actuaciones de sus miembros en esta materia.

---

<sup>179</sup> Este tema centró las discusiones relativas a paz y justicia, poniendo especial énfasis en el acuerdo de paz de Kenia.

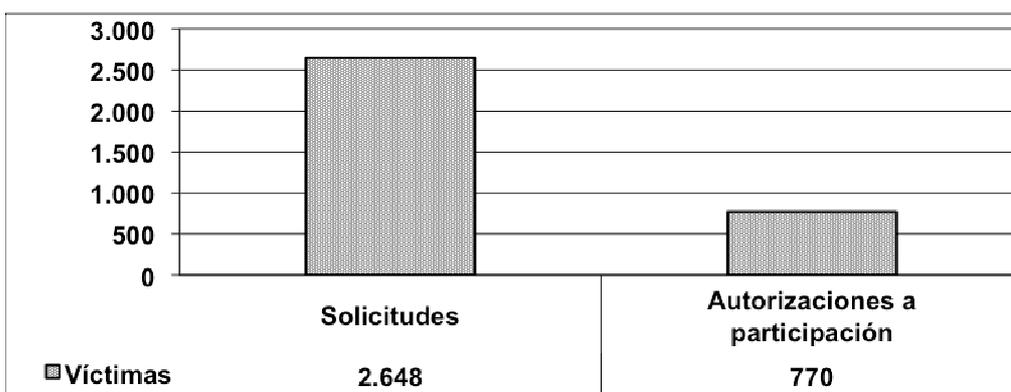
## 2.2. VÍCTIMAS

En el caso concreto del panel sobre víctimas, organizado por Finlandia y Chile, la tarea de los cuales a nivel preparatorio fue muy elogiada por los asistentes, se puede decir que su principal éxito fue su misma inclusión y la forma de abordar la temática, pues supuso por un momento un cambio de perspectiva de la Conferencia.

El desplazamiento del rol de las víctimas de la periferia en la que normalmente se sitúan a un papel central en los debates de la Conferencia, cuando menos por un día, sirvió para recordar a sus miembros la importancia de la existencia de la Corte y las instituciones que dentro de la misma se dedican a las víctimas y a la protección de los testigos, y también sirvió para dedicar un tiempo a analizar los graves problemas que en la práctica se han detectado desde la puesta en funcionamiento de la Corte en esta materia.

Los oradores, todos ellos de la sociedad civil o instituciones internacionales que trabajan en este ámbito, aprovecharon la ocasión para insistir en múltiples obstáculos y temas todavía por resolver, como por ejemplo, los problemas derivados del mismo concepto de víctima y su papel en el procedimiento de la Corte, el desconocimiento de la existencia de la Corte por parte de muchas víctimas, problemas específicos con temas de género e infancia, el difícil acceso de los testigos y su particular problemática por la lejanía física y cultural de la Corte, la gran colaboración pero a la vez dependencia de la Corte respecto a las ONG locales para poder llegar tanto a las víctimas como a los testigos, los problemas o las posibles estrategias para garantizar la seguridad y participación de los mismos y la necesidad de formación de todos ellos en conceptos básicos como la *rule of law* o el funcionamiento del procedimiento de la Corte. Todo ello ha provocado, en palabras de la Sra. Silvana Arbia, secretaria de la CPI, que de 2.648 solicitudes de participación en calidad de víctima, hasta la celebración de la Conferencia sólo unas 770 obtuviesen el reconocimiento de tales para participar en las actuaciones.<sup>180</sup>

**Víctimas ante la Corte<sup>181</sup>**



<sup>180</sup> Datos oficiales que constan en el resumen oficioso preparado por los coordinadores del tema relativo al impacto del sistema de Roma sobre las víctimas y las comunidades afectadas, Doc. RC/11, apéndice II, p. 97, párr. 13.

<sup>181</sup> Gráfica de elaboración propia a partir de datos oficiales de la CPI.

Estos datos, añadidos a la falta de detenciones y a la larga duración del proceso cuando éste tiene lugar generan también una falta de credibilidad de la Corte ante los afectados, haciendo cada vez más difícil su trabajo.

Por otro lado, también se abordaron por parte de los oradores, las ONG y las propias víctimas, aspectos relacionados con la reparación, la reinserción o el cambio de residencia de testigos y víctimas, y evidentemente la falta de financiación para llevar a cabo todas estas funciones con un mínimo de garantía, a pesar de que son competencia de la Corte. Pese a todo, el ponente destacó el papel del Fondo Fiduciario –que se nutre de aportaciones voluntarias de los Estados y que tiene como misión principal proporcionar rehabilitación física, asistencia psicológica y apoyo material a las víctimas – que en estos momentos cuenta con 34 programas en marcha que llegan a 42.000 beneficiarios directos y unos 200.000 indirectos, una cifra alta pero no suficiente. Es por ello que se recordó la necesidad de contar con más aportaciones, cuya mayor parte es necesario recordar, ya proviene de la Unión Europea y de sus Estados miembros, algunos de los cuales, además, declararon en sus compromisos unilaterales presentados en Kampala la voluntad de aumentar su participación.<sup>182</sup>

En cuanto al formato seguido cabe señalar que resultó más próximo al de una Conferencia con ponentes expertos que no a un debate de trabajo de los Estados parte de cara a buscar soluciones globales a los problemas planteados y avanzar en la mejora de los mismos, y ello acabó reflejándose en las escasas y genéricas conclusiones y recomendaciones adoptadas en el segmento oficial, que contrastan con las ideas y conclusiones que surgieron de actos paralelos.

De hecho, tal y como se desprendía de los trabajos preparatorios, el objetivo central de la inclusión de esta temática, además de dar una mayor presencia a las víctimas en los debates, había sido fundamentalmente previa a la Conferencia y consistió en obtener para Kampala los citados compromisos específicos en relación con las víctimas y una mayor financiación para el Fondo Fiduciario.

Por ello no es extraño que esta cesión de protagonismo a las víctimas y las instituciones que trabajan con o para ellas, en el debate general, no estuviese apoyada por una participación activa y/o numerosa por parte de los Estados, que en este panel se limitó a 5 intervenciones –3 de las cuales eran Estados miembros de la UE– y no necesariamente para aportar iniciativas o soluciones a los problemas apuntados. Así, por ejemplo, Reino Unido, tras realizar un reconocimiento al papel jugado por las ONG, recordó la importancia de la presencia de la Corte como tal dado que “hay ciertas acciones que sólo ella puede hacer”, en una crítica indirecta al excesivo protagonismo de las ONG en la materia. Alemania, por su parte, recordó la gran aportación hecha al Fondo Fiduciario para después precisar que es necesario asegurar la coordinación de los diversos actores y establecer de manera clara quién puede ser considerado víctima y qué tipo de reparación se le puede ofrecer, dado que “la Corte no es una agencia de desarrollo”. España, por último cambió un poco la línea de los discursos y ofreció su experiencia con las víctimas, tanto por lo que hace a la instrucción –con el nombramiento de un

---

<sup>182</sup> Véase apartado 4 de este capítulo.

fiscal especializado en la atención de víctimas y el diseño de un programa de acompañamiento—, como a la reparación que va más allá de la pecuniaria, como el reconocimiento y la recuperación de la memoria. En cuanto a los otros dos Estados que intervinieron (Colombia y Surinam), más que compromisos o soluciones plantearon preguntas sobre cómo podían, en tanto que Estados, obtener más ayuda de la Corte en asesoramiento y cuestiones financieras para poder atender situaciones domésticas.

Por último, y ya en relación con la participación de la Unión, cabe destacar aquí que fue en este panel donde tuvo lugar una de las tres intervenciones que efectuaron los europarlamentarios invitados a asistir a la Conferencia. En este caso, el eurodiputado Richard Howitt, tras recordar que 11 de los 27 Estados miembros de la Unión son importantes contribuyentes al Fondo Fiduciario, preguntó si había más compromisos por parte de otros Estados en este tema, insistió en la necesidad de que se efectuasen más detenciones por una cuestión de credibilidad de la Corte ante las víctimas, y después de conocer algunos incidentes a la hora de testificar, solicitó a la Corte una mayor sensibilidad a la hora de interrogar a las víctimas. Al margen de esta intervención efectuada a título individual, no hubo ninguna referencia más a la Unión Europea y a su papel en esta temática, en una muestra de cierta voluntad de no protagonismo.

### 2.3. COMPLEMENTARIEDAD

A diferencia del tema anterior pero en coincidencia con lo que habían sido los trabajos preparatorios, el debate en materia de complementariedad, coordinado por Dinamarca y Sudáfrica, contó con una participación mucho más activa de los Estados en general y de la Unión en particular, que en esta ocasión aportó un representante —el sr. Karel Kovanda, Director general adjunto de Relaciones exteriores de la Comisión— como panelista de la Mesa dedicada a esta temática. De hecho, esta participación fue la única intervención de la Comisión a lo largo de la Conferencia y por tanto aprovechó la ocasión para presentar toda la obra tanto en materia de complementariedad como de cooperación que hasta el momento la UE había desarrollado en relación con la Corte.<sup>183</sup>

Respecto al contenido material de los debates, si bien es cierto que todos los asistentes tanto gubernamentales como no gubernamentales se mostraron de acuerdo en el objetivo último de la mesa —averiguar vías para cerrar la brecha de la impunidad—, no sucedió lo mismo cuando se descendió al terreno concreto de la aportación que la complementariedad podía hacer en este terreno, discrepancia derivada en parte por su falta de regulación en el Estatuto. En concreto se abordaron tres posibles niveles de complementariedad, cada uno de ellos con su propia problemática. El primero consistía en el grado de implementación del Estatuto (visto por algunos como “complementariedad negativa”). El segundo abordaba la necesidad de cooperación para que otros Estados puedan implementar y/o actuar a nivel interno en estos crímenes (también denomina-

---

<sup>183</sup> Véase el apartado I de este estudio, El posicionamiento de la Unión Europea y sus Estados miembros en relación con la Corte Penal Internacional.

do “complementariedad positiva” y que después despertó un intenso debate). Por último, el tercero, al que se dedicó menos tiempo, consistía en la relación entre los órganos judiciales internos y la Corte, incluyendo la posibilidad de remisión de la CPI a tribunales nacionales (“complementariedad inversa”), usando en este caso la experiencia adquirida por la Corte Penal Internacional *ad hoc* para la antigua Yugoslavia.

Así pues, por lo que hace a la primera y más inmediata aproximación, se constató la necesidad de aumentar la *ratio* de implementación efectiva del Estatuto de la Corte por parte de los Estados que han aceptado su competencia y que todavía hoy es muy baja.<sup>184</sup> Esta obligación, pacíficamente aceptada como tal cuando menos en el plano teórico, implica, por un lado, que los respectivos ordenamientos internos reciban y desarrollen una normativa que permita perseguir los crímenes internacionales en sus respectivas jurisdicciones, y por otro, que se derogue toda aquella otra normativa o precedente que impida llevar a cabo este tipo de actuación.

Para lograr este primer objetivo se hizo notar que además de la imprescindible voluntad por parte de los Estados, que según algunas ONG una vez han ratificado el Estatuto acostumbra a tener un período de relajación, se requiere un cierto conocimiento de la materia para adoptar i/o readaptar la normativa interna. Por ello, a pesar de las grandes diferencias entre los ordenamientos jurídicos, se sugirió la posibilidad de seguir una línea comenzada por la OEA en 2005 en el sentido de elaborar unas pautas que fuesen más allá de la transcripción de los crímenes a los códigos penales, para de esta manera facilitar y homogeneizar este trabajo. Además, se mencionó expresamente el importante papel que las organizaciones regionales podían jugar para reforzar la complementariedad, tanto respecto a la asistencia técnica mediante el diseño de posibles pautas, como a la hora de velar por el cumplimiento de esta obligación; por ello se hizo mención expresa a la red de puntos de contacto nacionales creada por la UE como ejemplo de buenas prácticas.

La Unión tuvo todavía más protagonismo en la primera parte del debate dedicado a la denominada “complementariedad positiva” o cooperación con terceros Estados para favorecer la implementación del Estatuto, pues fue aquí donde el representante de la Comisión aprovechó para presentar el modelo de cooperación de la UE con la Corte y las ONG con ella relacionadas, así como los proyectos y la asistencia técnica que presta, financia o cofinancia. De hecho, uno de ellos –el proyecto de justicia en Colombia– fue citado como ejemplo de cooperación con los Estados para la implementación del Estatuto y así quedó recogido en los documentos oficiales correspondientes a este tema.<sup>185</sup> En esta misma línea se ha de destacar la importancia de la cooperación como medio

---

<sup>184</sup> Según Amnistía Internacional tan sólo 44 de los 111 Estados que eran parte a fecha de la Conferencia se habían mostrado realmente activos a la hora de legislar en materia de crímenes internacionales a nivel interno. La mayoría en cambio había optado por actuaciones mínimas. Por ello este dato no es contradictorio con el dado en la misma reunión por la CICC que aumentó la cifra de Estados que habían adoptado algún tipo de medida de implementación hasta 60 más otros 40 que contaban con un borrador, pues en opinión de esta plataforma los modelos escogidos no eran nada uniformes, con algunos que no incluían todos los crímenes, otros que olvidaban algún principio o mantenían alguna inmunidad, etc.

<sup>185</sup> EU Justice Project in Colombia en el *Focal point's compilation of examples of projects aimed at strengthening domestic jurisdictions to deal with Rome Statute Crimes*. Doc. RC/ST/CM/INF.2 distribuido el 30 de mayo de 2010, [http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/RC2010/Stocktaking/RC-ST-CM-INF.2-ENG.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/Stocktaking/RC-ST-CM-INF.2-ENG.pdf), pp.21 y ss.

para hacer más efectiva la necesaria implementación de los crímenes en los ordenamientos jurídicos internos, en algunos casos con ejemplos concretos de modelos de cooperación. En este sentido se manifestaron Canadá, Países Bajos, Noruega, Reino Unido e incluso China.

Llegados a este punto, sin embargo, se abrió un intenso debate respecto al alcance de la obligación derivada del Estatuto en materia de complementariedad, en el sentido de si ésta implicaba sólo una obligación a los Estados respecto de su ordenamiento jurídico y las garantías de un proceso penal independiente y objetivo, o si también incluía la “complementariedad positiva”. Es decir, si más allá del importante valor que tiene la cooperación entre Estados por una efectiva actuación en materia de complementariedad, existía o no a nivel jurídico un “deber” de la Corte y/o de los Estados de cooperar con los menos desarrollados con el fin de que éstos pudiesen hacer efectiva la implementación del Estatuto en sus respectivos ordenamientos. Dicha obligación, para aquellos que defendían su existencia, se derivaría del principio de asistencia mutua en la lucha contra la impunidad.

Sobre este punto es necesario decir que a lo largo del debate tanto España como Alemania y Eslovenia valoraron la importancia e incluso la necesidad de este tipo de cooperación para garantizar el éxito del Estatuto, pero desligándolo del concepto de complementariedad jurídica. En su opinión, se trataba de un aspecto más propio de la siguiente mesa relativa a la cooperación, postura que aunque de manera implícita, también pareció ser la de Reino Unido. De hecho, en opinión de España y Alemania, el tratamiento de este tipo de cooperación dentro de la complementariedad en calidad de “deber” de los Estados desarrollados podría resultar incluso contraproducente en el sentido de que podría desviar y/o desvirtuar la verdadera obligación de implementación que recae en todo Estado que acepta la competencia de la Corte. Por ello no resulta extraño que, por otro lado, países como Nigeria o Zambia no estuviesen de acuerdo con la citada posición y quisieran vincularlo a la complementariedad con categoría de “deber” jurídico. Cabe decir, no obstante, que ninguna de las dos posiciones ganó el debate y que se dejó el tema sin resolver.

Por último, dentro de la complementariedad, se trató también el tema de la relación Corte y jurisdicciones internas, una vez éstas son también competentes en los crímenes. Al respecto es interesante destacar la intervención de uno de los ponentes, el Prof. Schabas, que a la hora de interpretar el principio de complementariedad previsto por el Estatuto, utilizó el símil del principio de subsidiariedad de la UE como posible modelo que, de paso, podría ayudar a superar ciertas reservas que algunos Estados mantienen hacia los tribunales criminales internacionales, tal y como pusieron de manifiesto en la misma mesa algunos funcionarios de tribunales *ad hoc*. Este fue el caso del fiscal del TPI para la Antigua Yugoslavia, Sr. Brammertz. En su opinión y a partir de la experiencia personal, a pesar de la primacía que en aquel caso tenía la Corte Internacional en la que él participó, consideró que el mejor foro para tratar los crímenes es el lugar donde se han producido, por ser el lugar más cercano a las comunidades afectadas, por el uso de la lengua local y por tener mayor visibilidad entre la población, eso sí, siempre que se cuente con las garantías necesarias que aseguren la *rule of law*.

En este sentido se destacó por varios participantes en los debates como hecho positivo el que en la práctica la Corte haya escogido como criterio el limitar sus actuaciones a los máximos responsables, dejando que las autoridades nacionales, cuando les sea posible, completen el trabajo con la depuración de otras responsabilidades a niveles inferiores. De hecho, más de un ponente recordó que la responsabilidad primera de investigar y perseguir los crímenes la tienen los propios Estados, pero acto seguido se recordó, especialmente por representantes de ONG, que hay situaciones en las que no existe tal voluntad y se utiliza la subsidiariedad simplemente para consolidar situaciones de impunidad. De aquí que sea destacable la intervención de España –y después la del Fiscal– que al respecto recordaron que el principio de complementariedad recogido en el Estatuto no es de jerarquía y por tanto permite que la Corte, en los casos en que sea competente, pueda sustituir a los Estados si aprecia que se da esta situación, independientemente del rango del inculcado.

## 2.4. COOPERACIÓN

El tema de la cooperación, que se abordó mediante el formato de mesa redonda, se trató a continuación del de complementariedad, con el que se solapó en diversas cuestiones, tal y como había quedado reflejado tanto en el debate anterior como en los trabajos preparatorios y en el informe previo de este tema que coordinaron Irlanda y Costa Rica. Los puntos focales que centraron la sesión fueron los siguientes: implementación de las legislaciones; acuerdos, disposiciones y otras formas de cooperación suplementarias; retos de los Estados parte en algunos casos de órdenes de detención; cooperación con la ONU y otros organismos intergubernamentales y mayor conocimiento y apoyo a la Corte. Pero antes de entrar en cuestiones de contenido quedaba por aclarar la forma del documento final de la Conferencia en esta temática, pues este aspecto no se había conseguido consensuar en los trabajos preparatorios. Finalmente, y debido a la insistencia de Francia, que contó en este caso con el apoyo de Alemania e Italia, se decidió que como conclusión a la mesa redonda se tomara nota del resumen de la misma y que el texto adoptado no fuera una resolución sino una declaración.

Ya a nivel del debate cabe destacar el planteamiento efectuado por el Presidente de la Corte, el magistrado Sang-Hyung Song, tanto por el contenido como por el conocimiento directo de los problemas derivados de la falta de cooperación. En su opinión, este aspecto es precisamente el punto más débil del Estatuto, pues en la práctica supone una dependencia de la Corte respecto de los Estados para garantizar su eficacia.<sup>186</sup> En efecto, para poder llevar a cabo esta función, la CPI requiere del apoyo diplomático directo de los Estados, pues son éstos, por ejemplo, los que tienen que efectuar las detenciones y/o localización y a veces también la relocalización de las víctimas, testigos y demás pruebas necesarias para el proceso. En este sentido, recordó que, hasta entonces, de las

---

<sup>186</sup> En palabras de la ponente, Sra. Patricia O’Brien, Secretaria General Adjunta para Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, la Corte es “independiente pero interdependiente”.

13 órdenes de detención cursadas sólo se habían ejecutado 4. El resto todavía continuaba sin dar resultados, algunas por falta de voluntad y otras porque los Estados que podrían ser llamados a cumplirlas ni tan sólo habían llevado a cabo la obligación prevista en el artículo 88 del Estatuto.

Ante esta realidad, el Presidente de la Corte recordó también que en su día no se previeron en el Estatuto los medios necesarios para asegurar el cumplimiento de dicha obligación, siendo la única alternativa, según lo previsto en el artículo 87.7, reenviar la información a la Asamblea de Estados Parte o al Consejo de Seguridad, si era éste quien enviaba el caso. En este sentido, la ONG Human Rights Watch solicitó a los Estados que declaran públicamente su apoyo a la Corte que lo demostrasen con hechos, por ejemplo, mediante el envío al Consejo de Seguridad de los nombres de los Estados que no han querido cooperar con la orden de detención cursada por la Corte contra el Presidente de Sudán, en clara alusión a Kenia.

Menos reivindicativo se mostró el representante de la fiscalía, que ante la denuncia de muchas ONG de una falta de cooperación generalizada, puntualizó que tal afirmación no se correspondía con la realidad, pues según sus datos el 85% de las peticiones de cooperación habían obtenido respuesta positiva, aunque éstas contaban con poca visibilidad, especialmente si se comparaba con los datos específicos de las órdenes de detención que dan una imagen de ineficacia irreal. Para solucionar el tema concreto de las detenciones y como reacción a insinuaciones de que la acusación contra un jefe de Estado no había sido una buena idea pues podía comprometer una cooperación más efectiva, Sudáfrica llegó a sugerir la posibilidad de articular un nuevo mecanismo de detención efectivo, pero no se fue más allá en el debate. De todas maneras, sí que al menos se recordó por parte de los panelistas que la actual orden de detención y entrega que dicta la Corte no es una solicitud de extradición y que por tanto su tramitación por esta vía era incorrecta, además de implicar una mayor dilación en el proceso, y la atribución de un margen de maniobra al Estado que tiene que efectuar la entrega y la activación de una serie de obstáculos legales internos que no se corresponden con la naturaleza de la orden.

Para evitar situaciones como éstas y otras derivadas de un deficiente cumplimiento de las obligaciones de la parte IX del Estatuto, se solicitó a los Estados y organizaciones internacionales que se mostrasen más activos en el cumplimiento de adaptar sus legislaciones y celebrar acuerdos de cooperación, privilegios e inmunidades con la Corte, de tal forma que se facilitase el intercambio de información y obtención de pruebas, a la vez que se evitasen situaciones como el caso de Lubanga. Llegados a este punto, la Unión Europea volvió a participar en un debate para recordar su acuerdo con la Corte y presentarlo ante el resto de organizaciones como ejemplo a seguir,<sup>187</sup> además de insistir en su tarea de asistencia técnica y financiera a algunos Estados para que pudiesen lograr su compromiso, mientras que un representante del Parlamento europeo solicitó conocer al respecto la opinión de otras organizaciones regionales que no aceptaron la invitación y se abstuvieron de intervenir.

---

<sup>187</sup> Esta intervención incluso quedó reflejada en el resumen oficial de la mesa redonda, doc. RC/11 Anexo V/d, párr. 27.

Los que sí participaron en el debate, con posiciones opuestas, fueron dos de los principales Estados observadores. Así, por un lado, China pidió la palabra para recordar de forma contundente que el Estatuto de la Corte era un tratado internacional y, por tanto, en esa medida, no puede generar ningún tipo de obligación a terceros ni tampoco se pueden adquirir compromisos que afecten a previas obligaciones internacionales. Estados Unidos, en cambio, recordó que en el caso de Tribunal por Sierra Leona, nadie tenía la obligación de cooperar pero que ello no significó que no hubiese cooperación. Es más, nada impide que un Estado no parte pueda, si quiere, ayudar a la Corte y es en esta línea que ellos están trabajando con funcionarios de la Corte sobre la base de caso a caso, como mínimo para poder compartir información y asistir o relocalizar testigos.

## 2.5. JUSTICIA Y PAZ

Dado el carácter de la temática, no resulta sorprendente que el debate de Justicia y Paz, dentro del paquete de balance, fuese el que resultase más alejado del Estatuto –su vínculo se deriva del Preámbulo– y por tanto sirvió más como reflexión política sobre el sentido y oportunidad de una Corte Penal Internacional en procesos de paz que como debate para mejorar la institución. De hecho, a diferencia de los anteriores, este panel, formalmente coordinado por Argentina, Suiza y la República Democrática del Congo, no contó con la presentación de los trabajos preparatorios previos y ya desde el principio era sabido que no contaría con una resolución o declaración final propia, puesto que de esta forma había quedado reflejado en el documento sobre el modelo del debate preparado en la octava Asamblea de los Estados Parte.<sup>188</sup> Simplemente se tomó nota del resumen del moderador, Kenneth Roth, director ejecutivo de Human Rights Watch.

Por lo que respecta al contenido, se planteó el nuevo papel que la Corte podía jugar en procesos de paz, no sólo a niveles prácticos sino a nivel de paradigma. En este sentido, tanto David Tolbert (Presidente del Centro Internacional para la Justicia Transicional) como el Sr. Youk Chhang (Director de la ONG Centro de Documentación de Camboya y víctima del genocidio en aquel país) se mostraron partidarios de la visión que el día anterior había defendido Kofi Annan en el inicio de la Conferencia, de acuerdo con la cual ya los tribunales *ad hoc* habían demostrado que “la justicia es parte y no obstáculo en la consecución de la paz”. En este sentido, no se trata de una elección entre paz y justicia sino que la justicia se tiene que ver como un complemento necesario de una paz duradera, aunque tiene que seguir su propio curso, sin interferencias políticas, y ello puede implicar un “tiempo” distinto al del proceso de paz. Por el contrario, los otros dos ponentes que habían ejercido tareas mediadoras en conflictos no fueron tan categóricos (Sr. Jamens LeMoyné en Colombia y Sr. Barney Afako en Uganda), pues en el desarrollo de su misión lo más prioritario era la paz en el sentido de cese de hostilidades, lo cual en su opinión a veces requiere de una cierta “flexibilidad” a la hora de abordar las cuestiones relativas a la justicia, especialmente cuando se está en el período de

---

<sup>188</sup> ICC-ASP/8/Res.9, Anexo II, localizable en: [http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/RC2010/ICC-ASP-8-Res.9-ANNEX.II-SPA.pdf](http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/ICC-ASP-8-Res.9-ANNEX.II-SPA.pdf)

negociaciones. En caso contrario se deben asumir las consecuencias y para ello citaron como ejemplo la no firma del Acuerdo de Juba por parte del ejército de resistencia del señor (LRA).

Ya en el marco del debate general, China se manifestó a favor de esta posición y defendió una concepción según la cual los procesos de paz trabajan para la “reconciliación”, mientras que la justicia implica “castigo” y por tanto la consecución de la justicia no tendría que hacerse a expensas de la paz, razón por la cual recomendaba a la Corte ser más “cauta” a la hora de ejercer su jurisdicción mientras el proceso de paz se encuentre en marcha. El representante del Parlamento europeo no estuvo de acuerdo con este planteamiento y se mostró beligerante al respecto. En su opinión, justicia y paz son conceptos que “deben ir juntos, hasta el punto que no debería darse cabida a las amnistías, recalcando que los Estados tienen el deber de evitar impunidades, como está sucediendo en el caso de Sudán. De hecho, llegados a este punto, el europarlamentario reclamó que dentro del ámbito de la UE los Estados miembros activasen para dicho caso la “cláusula Cotonú”<sup>189</sup> para presionar a los Estados que abierta e intencionadamente no están cooperando con la Corte.

Por otro lado, también se pusieron de relieve pros y contras del planteamiento paz o justicia como dicotomía. Se afirmó que esto podría tener posibles ventajas a corto plazo pero resultados menos eficientes en términos de paz a largo plazo, siendo un buen ejemplo el caso de Camboya donde, según el Sr. Chhang, la actuación judicial no se desarrollaba con ánimo de “castigo” como había señalado el representante chino, sino como la búsqueda de la verdad y como lección de esperanza para el futuro, razón que de por sí ya justificaba las actuaciones judiciales que se habían tomado tantos años después. En esta línea se podría decir que hubo consenso general entre los panelistas e incluso los Estados respecto a aceptar “una luz verde” en la gravedad de los crímenes y por tanto en la prohibición de amnistías de los crímenes internacionales dada su extrema gravedad. Pero a partir de aquí, no se llegó después a ninguna conclusión ni diseño de mecanismo para evitar casos de no acción de los Estados ante órdenes de detención como la de al Bashir, tema que surgió a lo largo de todos los debates sin llegar a ninguna solución más allá de la genérica insistencia de la obligación en el cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados.

---

<sup>189</sup> Sobre esta cláusula véase el apartado I de este estudio, El posicionamiento de la Unión Europea y sus Estados miembros en relación con la Corte Penal Internacional.

### 3. LOS ARTS. 8 Y 124: DE LAS POSICIONES INICIALES A LOS "NO" DEBATES Y LAS RESOLUCIONES FINALES

# 3

#### 3.1. EL ARTÍCULO 8

En relación con la enmienda presentada por Bélgica al art. 8, con la finalidad de ampliar la competencia de jurisdicción de la Corte, de tal forma que pudiese actuar sobre los mismos crímenes de guerra que ya se encontraban previstos para los conflictos armados internacionales en casos de conflictos armados internos, cabe decir que se llegó a Kampala con todo casi pactado, y por tanto, éste fue un tema al que la Conferencia le dedicó poco tiempo.

Así pues, en la primera oportunidad que se trató esta enmienda durante la Conferencia, el día 1 de junio, Bélgica presentó ante el Grupo de Trabajo la propuesta consensuada, explicó de nuevo el origen y fundamento de la enmienda y presentó un posible borrador de resolución, siendo en esta parte donde se detuvo algo más para terminar de perfilar algunos puntos pendientes. En el diálogo que se abrió a continuación con el resto de Estados el aspecto que centró más la atención pero sin que ello implicase alguna objeción fue el segundo párrafo. En éste se especificaba que el artículo aplicable para la entrada en vigor de la enmienda era el 121.5 y que por tanto, dicha enmienda, una vez entrase en vigor, sólo obligaría a aquellos Estados que la ratificasen o, en el caso de los que entrasen a formar parte de la Corte con posterioridad, se adhiriesen a la misma expresamente. Tal redacción, como se explicó en la Conferencia obedecía a una interpretación literal del artículo 121.5 del Estatuto que, en este caso, no dejaba margen de interpretación al respecto.

Es por ello que ya en la segunda reunión de trabajo, celebrada el 4 de junio, coincidiendo con el inicio formal de las discusiones sobre la agresión, que se preveían muy complicadas, se aprobó por aclamación el último borrador de resolución presentado por Bélgica que se elevó al plenario de la Conferencia.

Finalmente, el día 10 de junio, en plena vorágine negociadora de la agresión, se realizó un paréntesis en la 12ª sesión para aprobar el informe del grupo de trabajo y adoptar la resolución del 4 de junio, aprovechando la ocasión para congratularse de esta primera modificación del Estatuto, tanto por su carácter extensivo de la jurisdicción como por el amplio consenso con el que se adoptó.

Una vez adoptada la enmienda, cinco Estados solicitaron la palabra. El primero, como es lógico, fue Bélgica, que volvió a congratularse por la forma en que la enmienda había sido adoptada y la importancia de la misma en tanto que medida de presión que pueda

ayudar a evitar el sufrimiento de las víctimas en conflictos no internacionales.<sup>190</sup> Los otros cuatro que también intervinieron –dos Estados parte: Francia y Canadá; y dos observadores: Estados Unidos e Israel–, simplemente apoyaron la declaración de la primera, celebraron también el espíritu de consenso que reinó a lo largo de toda la negociación y recordaron, sin embargo, el elemento de intencionalidad que tiene que existir para que se dé el tipo criminal a la hora de utilizar cierta munición (art. 8.2.e.xv), es decir, que para que sea ilícito se tiene que demostrar que la acción se ha hecho con la intención de agravar innecesariamente el sufrimiento o el efecto de la herida en la persona objeto de la acción.<sup>191</sup> Esta observación no pasó desapercibida tampoco por Amnistía Internacional, que a pesar de mostrarse satisfecha por el avance obtenido, criticó precisamente esta parte del articulado que pedía una prueba de intencionalidad y otra del carácter innecesario de la acción.

### 3.2. EL ARTÍCULO 124

De la misma forma que sucedió con la enmienda del art. 8, el debate sobre la eliminación o no de la cláusula transitoria del art. 124 tuvo lugar durante la segunda semana, coincidiendo con la negociación de la agresión, y desplazándolo así a un segundo plano, con intervenciones muy tibias, aspecto que en este caso influyó negativamente en el resultado final.

Así, el mismo día que por la mañana el grupo de trabajo aprobó por consenso la propuesta de Bélgica sobre la ampliación de los crímenes de guerra en los conflictos internos, por la tarde se efectuó el debate inicial y único sobre la revisión del artículo 124. Éste, cabe recordar, permitía a un Estado que accediese a la Corte una moratoria de siete años en la competencia de la misma respecto de los crímenes de guerra –previstos precisamente en el artículo 8– cometidos en su territorio o por un nacional suyo. Dicha cláusula se introdujo en el último momento de las negociaciones de Roma para satisfacer las demandas francesas y por ello se previó en el propio artículo su reconsideración en la primera conferencia de revisión que se celebrase.

Durante este primer y único debate posterior a los trabajos preparatorios donde se había acordado presentar en la Conferencia una propuesta por su supresión se reafirmaron las posturas que ya habían surgido en las reuniones previas. Por un lado, una importante mayoría a favor de su eliminación por coherencia con el Estatuto y por su poca utilidad en la práctica, ya que sólo había sido utilizada por dos Estados –Colombia y Francia– y ninguno de ellos la tenía vigente en esos momentos. Esta mayoría, sin embargo, acostumbró a añadir al final de sus intervenciones una predisposición/apertura a negociar al respecto.

---

<sup>190</sup> Véase declaración unilateral en el Documento RC/11, anexos, anexo VI, p.135.

<sup>191</sup> Francia dejó constancia escrita de estas afirmaciones en su declaración unilateral como se puede ver en el Anexo IV.

Por otro lado, hubo una minoría que, coincidiendo en valorar el poco uso que se había hecho de la cláusula, veía en este dato motivo suficiente para justificar su mantenimiento, pues no suponía una importante pérdida de valor del Estatuto y en cambio podía servir como incentivo para Estados que se estuvieran planteando formar parte de la Corte. En este sentido se pronunciaron básicamente Colombia y Japón, que añadió a la lista de argumentos el de igualdad de condiciones de acceso de los que ya formaban parte y los futuros miembros, algunos de los cuales parecían estar interesados en su mantenimiento. Por tanto, en su opinión, dado que podía jugar un papel incentivador para lograr algunas ratificaciones, y teniendo en cuenta que su mantenimiento de hecho no perjudicaba, se manifestó a favor de que se mantuviera. Esta posición sirvió para apoyar a algunos Estados observadores, todos ellos asiáticos, que fueron los que en su turno de palabra después de los Estados parte se mostraron más a favor de su mantenimiento, en concreto China, Filipinas, Laos y Malasia.

Por último, hay que hacer mención aquí también al intento de Venezuela, partidaria de su eliminación, por encontrar una fórmula de consenso. En este sentido presentó en la reunión una alternativa consistente en que se mantuviera pero con una enmienda que introdujera una “cláusula automática de extinción”, es decir, una fecha de caducidad automática de tal forma que no fuese necesario volver a discutirlo en una próxima conferencia. Su propuesta recibió el apoyo de México, que en un principio estaba a favor de su eliminación, pero también tuvo la oposición, como ya se ha señalado, de algunos países asiáticos no parte de la Corte.

Con este estado de la cuestión y la intervención de Amnistía Internacional, que recordó a los presentes que el artículo 124 no era más que una “licencia para matar y cometer crímenes de guerra con una impunidad reglada por el propio Estatuto”, se cerró la reunión y no se volvió a hablar en abierto hasta el día en que se presentó en la Conferencia una propuesta de resolución distinta a la de los trabajos preparatorios para ser aprobada.

Así, según se desprende de los documentos oficiales, tras consultas oficiosas celebradas el día 9 y sin un liderazgo claro por parte de ninguno a favor de su eliminación, el “consenso” acabó finalmente decantándose por su mantenimiento. El resultado final, pues, quedó reflejado en la resolución 4, el contenido de la cual, en contraste con la propuesta inicial, acordó su mantenimiento. Según la misma, “reconociendo la necesidad de velar por la integridad del Estatuto de Roma” y conscientes de la importancia de su universalidad y el carácter transitorio del artículo 124, decidió mantenerlo y revisarlo en la Asamblea de Estados Parte del año 2014.<sup>192</sup>

---

<sup>192</sup> Véase RC/Res. 4 en documento RC/11, parte II, p. 14.

## 4. EL DEBATE SOBRE LA AGRESIÓN. LA RAZÓN ÚLTIMA DE LA CONFERENCIA

# 4

### 4.1. LAS NEGOCIACIONES RESPECTO LA DEFINICIÓN Y LOS ELEMENTOS DEL CRIMEN DE AGRESIÓN

#### 4.1.1. POSICIONES INICIALES

Tal como se ha visto en el apartado anterior de este estudio, el crimen de agresión llevaba en la agenda negociadora de los Estados parte desde la creación de la Corte, sabedores de que disponían de siete años para llegar a un acuerdo respecto a su definición. A lo largo de este camino, después de muchos e importantes esfuerzos, se consiguió llegar a Kampala con un amplio consenso respecto al tipo penal y los elementos del crimen. Pero cabe recordar también que en este consenso no se encontraba Estados Unidos, que durante la administración Bush mantuvo una oposición visceral hacia la Corte. Este dato resultó especialmente relevante en la Conferencia, porque la nueva administración Obama intentó recuperar el tiempo perdido respecto de temas que, como la definición y los elementos, ya se habían consensuado en Nueva York.<sup>193</sup>

Así pues, ante algunas primeras intervenciones como las de los representantes de Tanzania o Sudáfrica, que enmendando la plana al Presidente de Uganda<sup>194</sup> sostuvieron que los debates en la Conferencia se deberían limitar al ejercicio de la jurisdicción dado que la definición ya estaba acordada, el embajador de los Estados Unidos, Steve Rapp, esgrimió argumentos jurídicos y políticos para defender también en su intervención inaugural la oportunidad de posponer el debate de la agresión en general, incluida su definición.

En su opinión, la falta de consenso sobre aspectos clave del contenido del crimen y sus elementos, que en consecuencia habían quedado poco claros en el texto, hacían inoportuna su aprobación, pues ello podría afectar la credibilidad de la Corte e incluso podría considerarse una vulneración del principio de legalidad, dada la incertidumbre de la norma. En concreto, se refirió a posibles conflictos con la Carta de las Naciones Unidas y la falta de determinación respecto a la posición en que quedaban situaciones de uso de la fuerza como la defensa colectiva y posibles intervenciones humanitarias. En este último caso, el argumento esgrimido era que dado que todavía no había consenso para

<sup>193</sup> Sobre los términos del consenso en Nueva York véase el apartado II del presente estudio, La Unión y sus Estados miembros en la preparación de la Conferencia de Revisión.

<sup>194</sup> Al respecto, el Presidente de Uganda en el su discurso inaugural de la Conferencia, reivindicó públicamente la “guerra justa” como guerra no sólo legítima sino también lícita.

una norma de derecho internacional general en la materia, su situación en relación con el crimen de agresión era imposible de delimitar, cuando menos por consenso.

Como prueba de esta incertidumbre, derivada de la falta de consenso en los conceptos clave, citó los trabajos preparatorios, donde algunos sostuvieron que, llegado el caso, estas indeterminaciones tendrían que ser solucionadas por la propia Corte (de aquí el argumento de la credibilidad y de la legalidad). Por otro lado, y como prueba de la falta de oportunidad, recordó la insistencia de los Estados parte en la necesidad de consenso que volvió a surgir en muchos de los discursos iniciales (especialmente Canadá) e incluso citó comentarios previos a la Conferencia por parte de algunas ONG a favor de que se postergase el debate, dado el riesgo de politización de la Corte, lo cual supondría el principio de su fin.<sup>195</sup>

En definitiva, Estados Unidos demostró en su primera intervención que, en general, iba muy preparado y dispuesto a participar activamente a lo largo de toda la negociación de la agresión y en particular, respecto al tema de la definición y los elementos, que tenía la firme voluntad de que no se pactara una definición, o al menos no en los términos que se había acordado en Nueva York.

Ahora bien, a pesar de esta declaración de principios, que mantuvo todavía con más vehemencia Harold Hongjiu Koh el 4 de junio en la reunión del grupo de trabajo en materia de agresión,<sup>196</sup> lo cierto es que ya desde un inicio se vio que entre los Estados parte existía un amplio consenso respecto a los documentos relativos a la definición y los elementos del crimen pactados en Nueva York, hasta el punto que el mismo Reino Unido, también preocupado por la delimitación de los casos en los que debería haber exclusión de responsabilidad, en lugar de renegar de la definición pactada, recordó los arts. 31.3 y 21 del Estatuto que, en su opinión, servirían como base jurídica para excluir las posibles zonas grises que pudieran darse. De hecho se puede afirmar que desde un inicio existía una amplia conciencia de que el verdadero problema a abordar –y que de partida contaba con posiciones muy enfrentadas– era el tema del ejercicio de la jurisdicción de la Corte en un caso de agresión.

#### 4.1.2. LAS NEGOCIACIONES

Quizá por la soledad en la defensa de postergar la aprobación de la definición, o quizá por una estrategia ya diseñada,<sup>197</sup> lo cierto es que una vez ya inmersos en las negociaciones en materia de agresión, el día 7 de junio, la delegación de Estados Unidos, ahora representada por un tercer delegado, Bill Lietzau, cambió su discurso y tras entonar un *mea culpa* –“Hemos escogido no ser parte en este proceso, y tenemos que vivir con las consecuencias”– optó por dejar de cuestionar el documento de Nueva York y en su lu-

---

<sup>195</sup> Cabe decir que esta referencia a las ONG provocó una airada respuesta de las mismas al considerar que se trataba de una utilización maliciosa de comentarios descontextualizados, dado que sus dudas no giraban en torno a la tipificación del crimen sino en torno al posible riesgo de desviación de los debates y de un compromiso que llevase a una solución que no se atuviera a lo que debería ser la Corte.

<sup>196</sup> Véase la declaración de Harold Hongjiu Koh, encargado de representar a Estados Unidos en aquella ocasión, texto en: <http://www.state.gov/s/l/releases/remarks/141665.htm>

<sup>197</sup> Comentario efectuado por el prof. Shabas en el su blog: <http://iccreviewconference.blogspot.com/>

gar presentó por escrito una serie de 6 “modestas propuestas de entendimiento” (*understandings*) para que se anexaran a la definición.

Esta presentación de cláusulas interpretativas de último minuto respecto a la definición y los elementos de la agresión provocó reacciones –incluso airadas– de diversos Estados, entre ellos España, por lo que consideraban una peligrosa reapertura de temas cerrados que restaría tiempo a las negociaciones todavía pendientes.<sup>198</sup> Pero, por otra parte y visto el cambio de actitud de la nueva administración hacia la Corte y la importancia de contar con Estados Unidos en el consenso sobre el concepto, se decidió nombrar un facilitador a fin y efecto de que, sin tocar la definición, se viese la manera de integrar en todo o en parte las propuestas de entendimiento presentadas, sin distraerse demasiado de los otros temas todavía pendientes de negociar.

Así fue como en medio del difícil debate sobre el ejercicio de la jurisdicción y la aprobación de las enmiendas, Clauss Kress, miembro de la delegación alemana fue nombrado facilitador, para ver la forma de integrar las propuestas de entendimiento al texto ya revisado y pactado en relación con la delimitación del crimen. Tras diversas reuniones informales con la delegación de Estados Unidos, recogió algunas de las inquietudes de ese Estado y presentó el 9 de junio dos propuestas de entendimiento que intentaban acercar aquel Estado al consenso mediante la aceptación de los entendimientos más generales, a cambio de dejar fuera las propuestas más específicas y que requerían un debate más profundo, en especial el relacionado con la inclusión de una excepción amparada en “la responsabilidad de proteger” sin especificar la necesidad de autorización del Consejo de Seguridad.<sup>199</sup>

La propuesta alemana fue objeto de un intenso debate en el que participaron muy activamente diversos Estados, tanto parte como observadores.<sup>200</sup> En ésta se cuestionaba y finalmente se suprimió, por ejemplo, la incorporación de la necesidad de tener en cuenta “el propósito” por el cual se hace uso de la fuerza, que figuraba en el proyecto de entendimiento “x”; o el requisito de que los tres elementos “carácter, gravedad y escala” tuvieran que tener la importancia suficiente de manera independiente (proyecto de entendimiento “y”). Por otra parte, también se aprovechó la ocasión para debatir el tema de la relación del crimen de agresión del Estatuto tanto con el derecho internacional general como con las jurisdicciones nacionales, cuestiones que a pesar de figurar en las propuestas de Estados Unidos, de hecho ya estaban presentes en los entendimientos

---

<sup>198</sup> Este malestar quedó reflejado incluso en el debate para la aprobación del Informe del Grupo de Trabajo sobre el crimen de agresión, donde diversos Estados insistieron en modificar el redactado del párrafo 16 del borrador. Éste, en su primera versión decía: “Se manifestó cierta preocupación en cuanto a la definición de agresión...”, sin reflejar que se trataba de una preocupación minoritaria (de hecho, única), aspecto que quedaba todavía más confuso en la versión inglesa (“some concern was expressed...”). Finalmente, y después de los comentarios hechos por diversos Estados, el párrafo final decía: “Con respecto a la definición de agresión contenida en el proyecto del artículo 8 bis se sugirió la adopción de un entendimiento por el que se aclarase....” (“the sugestión was made”). En la misma línea se corrigió también dentro de este párrafo otra frase que originariamente decía: “También se convino en que la definición de agresión no reflejaría el derecho internacional consuetudinario” por “Por otra parte, se expresó la opinión de que la definición de agresión no reflejaría el derecho internacional consuetudinario...”.

<sup>199</sup> Sobre su exclusión véase K. Cress & L van Holtzendorff, “The Kampala compromise...” *Op cit.*, p.24.

<sup>200</sup> Entre otros cabe reseñar las intervenciones de los observadores China e Irán, además de la de Canadá por lo que respecta al proyecto de entendimiento “y”.

incluidos en el Anexo III y que fueron motivo de gran preocupación de algunos Estados, como Chile.

Finalmente, todas las enmiendas del Anexo III, incluidas las propuestas por Alemania con el fin de integrar a Estados Unidos, tras ser retocadas, fueron aceptadas e integradas en la resolución que se tendría que aprobar al final de la Conferencia, con lo cual se dio por cerrado el debate sobre la definición y los criterios para su interpretación.

#### 4.1.3. EL RESULTADO FINAL

El resultado final fue el punto 2 del Anexo (Enmiendas al Estatuto de la Corte Penal Internacional relativas al crimen de Agresión. Artículo 8 bis), el Anexo II relacionado con los elementos del crimen y los párrafos 4 a 7 de los entendimientos (“entendimientos”) incluidos en el Anexo III de la Resolución RC/Res. 6, aprobada en la Conferencia por consenso el 11 de junio de 2010.<sup>201</sup>

De este conjunto de disposiciones cabe destacar que, pese a tratarse de una responsabilidad individual, los Estados escogieron una visión muy conservadora, pues utilizaron como documento base de referencia la Resolución 3314 de la AGNU, pensada y redactada en su momento para actos del Estado. El ejercicio realizado ha sido básicamente adaptar aquella definición a una estructura penal, en la medida de lo posible y siempre teniendo en cuenta que este nuevo marco sólo es a efectos del Estatuto de la CPI, y ni limita ni menoscaba otras normas de derecho internacional, por ejemplo, las que se pudiesen dar en relación con “la responsabilidad de proteger”. Como consecuencia de esta limitada concepción, por ejemplo, a nivel subjetivo se trata de un crimen limitado sólo a personas en condición de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, con lo cual quedan fuera las acciones terroristas o de cualquier otro tipo de grupo armado no estatal. A nivel objetivo, se tiene que demostrar que dicha persona ha participado en la preparación, planificación, inicio o utilización ilegal de la fuerza cometida por un Estado contra otro Estado<sup>202</sup> y que, además “por sus características, gravedad y escala, constituye una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas”. Queda por tanto en manos de la Corte, el día que le llegue un caso por agresión, valorar todos y cada uno de estos elementos, incluidos la violación manifiesta de la Carta y los tres requisitos (características, gravedad y escala), pues con la concurrencia de sólo uno de ellos no es suficiente para considerar un acto como agresión punible en el marco del Estatuto.

---

<sup>201</sup> Véase documento RC/11, parte II, Resoluciones y Declaraciones adoptadas en Kampala, CR/Res. 6. El crimen de agresión.

<sup>202</sup> El hecho de limitar la agresión a las relaciones Estado-Estado despertó las críticas, por ejemplo, de algunas ONG que señalaron las dificultades que ello implicaba para actuaciones contra determinados pueblos, como al palestino. Este tema y otros relacionados con la agresión de hecho fueron objeto de debate en una de las actividades paralelas que llevaron a cabo las ONG en Kampala, en concreto la mesa redonda organizada por Acción Mundial de Parlamentarios (PGA) el día 7 de con B. Ferencz, el príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, Presidente del Grup de Trabajo de agresión, y el profesor R. Clark.

## 4.2. LAS NEGOCIACIONES EN TORNO AL EJERCICIO DE JURISDICCIÓN Y A LA BASE JURÍDICA PARA APROBAR LAS ENMIENDAS

### 4.2.1. LOS TEMAS PENDIENTES DE ACUERDO

Como ya se ha visto en el apartado anterior, en este ámbito los Estados llegaron a Kampala con posiciones enfrentadas, especialmente en lo relativo a la relación del Consejo de Seguridad con la determinación de la existencia del crimen y la autorización de actuación de la Corte. De hecho, sobre este particular, en Nueva York las posiciones quedaron fijadas en torno a cuatro opciones, algunas absolutamente antagónicas.<sup>203</sup>

Se trataba, por tanto, de conseguir en diez días en Kampala un acuerdo respecto de:

- a) Quién puede iniciar las actuaciones y bajo qué condiciones (seguir el modelo ya previsto para otros crímenes en el artículo 13; limitarlo sólo a la posibilidad del Consejo de Seguridad o exigir una autorización previa de éste. Cada opción con posibles filtros añadidos internos o externos).
- b) Sobre qué base jurídica se tenía que realizar la enmienda al Estatuto para activar el ejercicio de la jurisdicción (si al ser una enmienda del artículo 15 para definir el ejercicio de la competencia se debía acudir al artículo 121.4 que requiere una mayoría de 7/8, o dado que se trataba de una enmienda que afectaba a un crimen previsto en los artículos 5 a 8 se tenía que acudir al 121.5, que requiere un consentimiento específico de cada Estado para quedar obligado).
- c) En función de la cuestión anterior, en qué momento y bajo qué condiciones la enmienda entraría en vigor (si se pactaba ya una moratoria; si entraba en vigor por etapas; si se aplicaba a todos los Estados parte cuando se llegase a los 7/8 en el caso de optar por el 121.4; o si se fijaba un mínimo de Estados si se optaba por el 121.5; además de la posibilidad de un *opting out* si se aplicaba el 121.4 o soliciar reciprocidad, si la vía era el 121.5).

### 4.2.2. LAS POSICIONES INICIALES

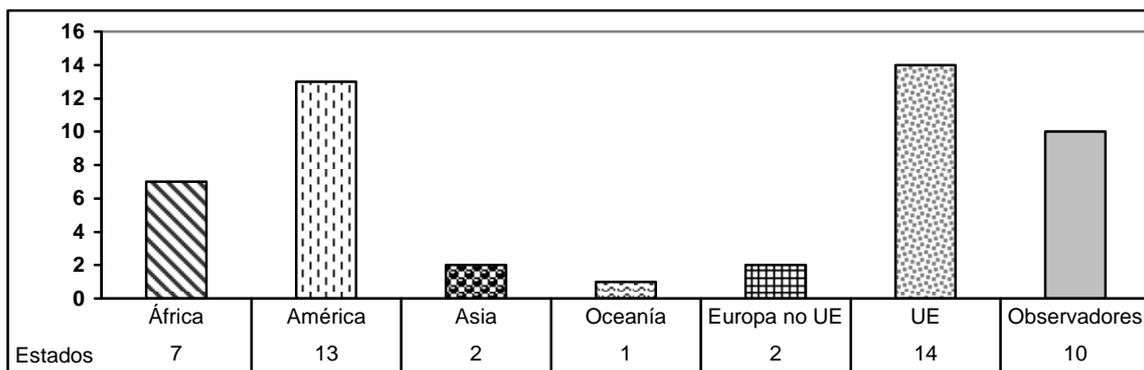
Sobre todas o algunas de estas preguntas se pronunciaron muchos Estados el 4 de junio, día en que tuvo lugar el primer debate formal sobre este tema. En aquella primera sesión de posicionamiento, de hecho, intervinieron 39 Estados parte (7 africanos, entre ellos la República Democrática del Congo como representante del grupo Africano de Estados parte, 13 americanos, 2 asiáticos, 1 de Oceanía, 2 europeos no de la UE y 14 de la UE, incluida España aunque en esta ocasión intervino sólo a título individual).<sup>204</sup> Intervinieron también 10 Estados con estatuto de observador (los 3 del Consejo de Se-

<sup>203</sup> Para conocer el detalle de estas posiciones véase el apartado II de este estudio, La Unión y sus Estados miembros en la preparación de la Conferencia de Revisión.

<sup>204</sup> Participaron: República Democrática del Congo, Sudáfrica, Senegal, Botswana, Kenia, Malawi, Sierra Leona, Perú, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Colombia, Venezuela, Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, México, Trinidad y Tobago, Canadá, Australia, Japón, Corea, Noruega, Suiza, y por parte de los Estados de la UE: Francia, Italia, Austria, Eslovenia, España, Grecia, Bélgica, Finlandia, Reino Unido, Alemania, Dinamarca, Portugal, Países Bajos y Suecia.

guridad más Guatemala, Egipto, Kuwait, Cuba, Irán, la India e Indonesia) y 4 ONG que defendieron la integridad e independencia de la Corte.

### Estados que intervinieron en la sesión del 4 de junio<sup>205</sup>



En esta primera toma de contacto volvieron a ponerse de manifiesto las posiciones con las que se cerró la reunión de Nueva York, con una clara inclinación inicial muy marcada hacia la opción 4 y la vía del 121.4 por parte de la mayoría de países africanos y latinoamericanos, aunque con gran predisposición a negociar en aras del consenso.<sup>206</sup>

Ante esta posición, cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de una forma más o menos directa insistieron en que la calificación de un acto como agresión era una prerrogativa exclusiva del Consejo de Seguridad, mostrando al respecto mayor intransigencia la delegación rusa y, a efectos de los resultados de la Conferencia en tanto que Estado parte, la francesa. Ésta, de hecho, ya de buen principio señaló la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad como “línea roja” para su delegación, lo cual dejaba muy poco margen de maniobra a la Conferencia. En contraste, la delegación de Reino Unido se presentó en la Conferencia, al menos en la fase pública de las negociaciones, muy discreta y conciliadora hasta el punto de ofrecerse como intermediario “para establecer puentes y relaciones entre la Corte y el Consejo de Seguridad”.

En cuanto al resto de Estados miembros de la Unión Europea, se puede decir que también fueron divergentes entre ellos. Así, encontramos desde Grecia partidaria de la opción 4 y el uso del 121.4 –aunque negociable a una opción del 121.5 con entendimiento positivo– hasta Francia que sólo aceptaba la opción 1, pasando por Italia que pidió la palabra pero no se posicionó en ninguno de los puntos conflictivos, o España que de-

<sup>205</sup> Gráfica de elaboración propia a partir de datos de las autoras.

<sup>206</sup> Sobre las posiciones iniciales y el equivalente de las posiciones 1,2,3,4, véase el apartado II de este estudio, La Unión y sus Estados en la preparación de la Conferencia de Revisión.

fendió la opción 3 y el artículo 121.5, el uso del cual era para Bélgica y Japón una línea roja derivada del Convenio de Viena de los Tratados. En definitiva, se vio claramente cómo ya desde el comienzo de los debates en materia de agresión, los Estados miembros de la Unión apartaron su pertenencia a esta organización y los objetivos de una política exterior común para defender intereses nacionales, en ocasiones antagónicos.

### 4.2.3. LAS NEGOCIACIONES

De esta primera toma de contacto público con el tema del ejercicio de jurisdicción de la Corte en el caso de la agresión, sin embargo, lo más destacado no fueron las posiciones iniciales –por otra parte ya conocidas– sino los movimientos que se produjeron fundamentalmente por parte de los Estados de la opción 4, en un intento de encontrar alguna fórmula imaginativa que permitiera el consenso, tan deseado como quimérico. En esta línea cabe enmarcar la propuesta presentada el domingo 6 de junio por Argentina, Brasil y Suiza –todos ellos partidarios más o menos flexibles de la opción 4– conocida como la propuesta “ABS”.

En términos generales, esta propuesta consistió en establecer dos regímenes diferentes para articular el ejercicio de la competencia de la Corte tal como estaba previsto en el artículo 13, es decir, dividir el inicio de las actuaciones en materia de la agresión cuando la iniciativa proviene del Consejo de Seguridad (13.b) y cuando ésta viene demandada por un Estado o por decisión del fiscal (13.a y c). En el primer caso se aplicaría el artículo 121.5, y por tanto la entrada en vigor de la activación del Consejo de Seguridad se produciría un año después del primer depósito de aceptación de la enmienda de un Estado parte. Para la activación del estudio de una posible agresión por demanda de un Estado o por iniciativa del fiscal, en cambio, se aplicaría el procedimiento previsto en el 121.4, con lo cual la enmienda entraría en vigor para todos los Estados parte, pero un año después de que 7/8 de ellos hubieran depositado su ratificación o adhesión a la enmienda.

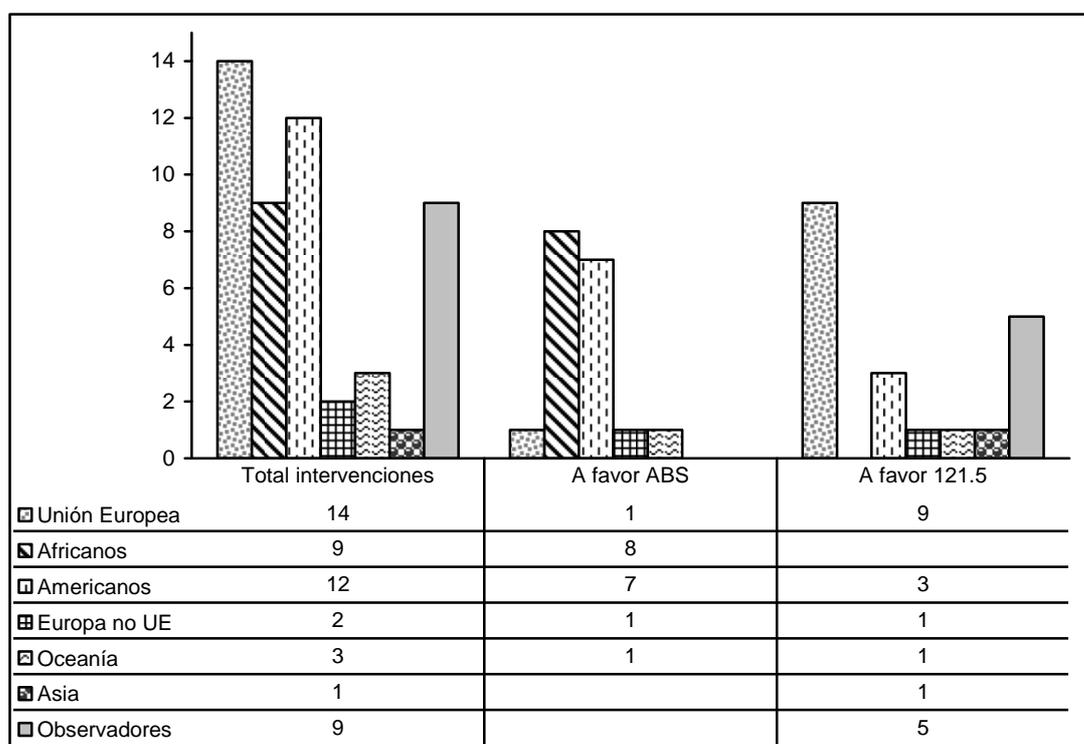
La presentación de esta alternativa, aun siendo más cercana a la opción 4 y a la aprobación de las enmiendas por la vía del 121.4, tuvo el mérito de romper el enfrentamiento de las cuatro opciones, abriendo vías de diálogo sobre nuevas bases, hasta el momento no planteadas. Respecto al eco que tuvo cabe señalar que en la siguiente sesión pública de las 41 intervenciones hechas por los Estados parte y las 9 de los observadores <sup>207</sup> la propuesta recibió el apoyo de 18 Estados parte: 8 africanos (pero con el añadido que Kenia afirmó hablar en nombre de todos los Estados parte africanos), 7 americanos (incluido Ecuador que en esta ocasión afirmó hablar en nombre de los 12 Estados de UNASUR), Samoa por Oceanía, Suiza y 1 de la Unión Europea, Portugal, aunque en este caso reconociendo la existencia de algunos problemas técnico-jurídicos. Ante ello, la opción del artículo 121.5 como única vía para aprobar la enmienda fue apoyada por 15 Estados parte, entre ellos 9 de la Unión Europea.<sup>208</sup> A éstos hay que añadir también

<sup>207</sup> En este caso, los Estados miembros de la Unión que intervinieron fueron: Polonia, Italia, Bélgica, Austria, Eslovenia, Grecia, Alemania, Suecia, Finlandia, Portugal, España, Países Bajos, Francia y Chipre.

<sup>208</sup> Polonia, Países Bajos, Italia, España, Francia, Finlandia, Suecia, Bélgica y Chipre.

5 de las 9 intervenciones de los Estados observadores, quedando otros 8 Estados parte y 4 observadores que solicitaron la palabra pero no se pronunciaron de manera clara al respecto. Como ya se ha dicho, los principales argumentos para los no partidarios de la propuesta ABS giraban alrededor de consideraciones de técnica jurídica, siendo el más insistente en este aspecto Japón, que llegó incluso a señalar que la aprobación por la vía del 121.5 suponía una línea roja para su delegación, dado que otra vía sería ir en contra de las normas internacionales en materia de tratados en general y del Convenio de Viena de los Tratados en particular. De hecho, Japón sugirió que sería necesario primero modificar el art. 121 para después aprobar las enmiendas por la vía que quedase articulada, propuesta que algunos vieron como una táctica dilatoria pues implicaba trasladar el debate y en Kampala no quedaba tiempo material para abrir este tema con carácter previo a la delimitación del ejercicio de la competencia.

**Posiciones de los Estados en relación con la propuesta ABS y la vía del art. 121.5<sup>209</sup>**



Por último, en esa misma reunión 22 Estados parte (8 de la Unión,<sup>210</sup> 5 africanos, 7 americanos y 2 de Oceanía) y 4 observadores, aprovecharon la ocasión para posicionarse a favor de la segunda alternativa del artículo 15.bis presentado por el grupo de trabajo, es decir, la activación del ejercicio de la jurisdicción de la Corte por remisión de un Estado o por acción del fiscal aunque no haya determinación de agresión por parte del

<sup>209</sup> Gráfica de elaboración propia a partir de datos de las autoras.

<sup>210</sup> Bélgica, Eslovenia, Grecia, Alemania, Suecia, Finlandia, España y Países Bajos.

Consejo de Seguridad, previa autorización de la Sala de Cuestiones Preliminares. Pero más importante que estos 22 apoyos a la alternativa 2 es el hecho que tan sólo 3 Estados parte (Francia, Polonia y Australia, aunque éstos dos últimos con carácter negociador) y un observador (Rusia) se manifestaron a favor de la alternativa según la cual el fiscal no podría actuar si no hay determinación de agresión previa por parte del Consejo de Seguridad.

A estas alturas era obvio que existía una importante escisión en cuanto al procedimiento de aprobación de las enmiendas –que afectaba a quién y cómo se activaba la enmienda– y en cambio, se consolidaba una importante mayoría en favor de que el fiscal no quedase paralizado por el Consejo de Seguridad, aunque sin conseguir que los miembros del Consejo de Seguridad se aproximaran a esta posibilidad pues continuaban sin moverse de su posición inicial, al menos los que hablaron en aquella ocasión.

El siguiente paso de acercamiento, por tanto, tocaba a los partidarios del art. 121.5 y fue así como Canadá primero –el 8 de junio– y Eslovenia después –el 9 de junio– presentaron propuestas tendentes a dar una alternativa a los Estados partidarios de la necesidad de autorización del Consejo de Seguridad y la vía del 121.5 para que pudiesen mostrarse más flexibles.

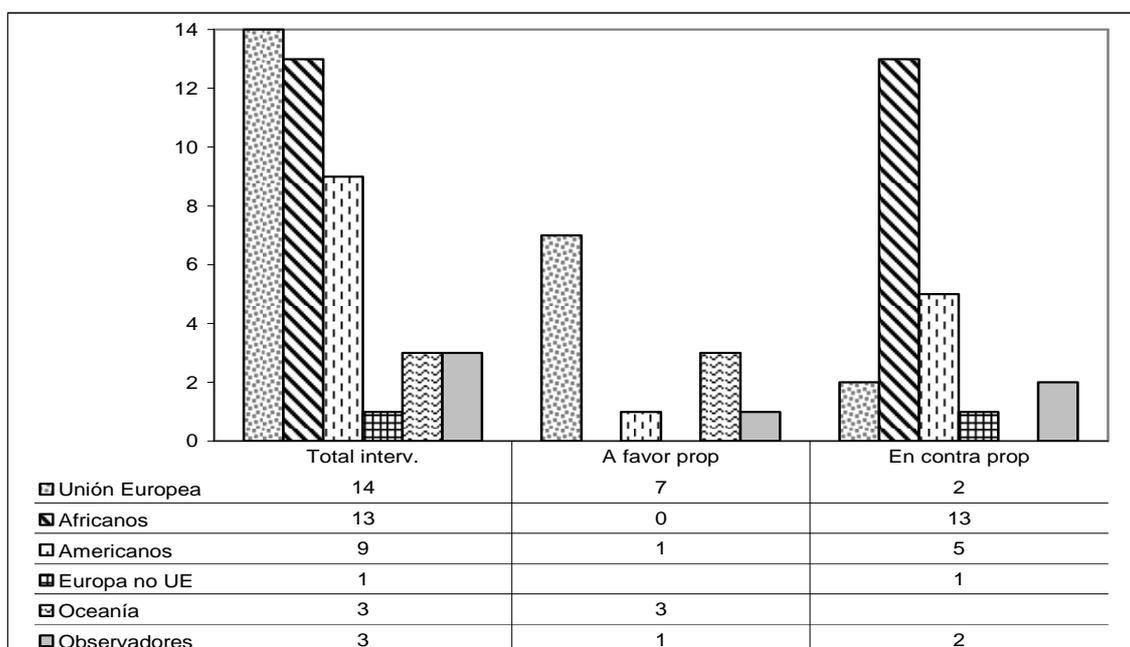
La idea central de la propuesta canadiense era exigir el consentimiento de los Estados implicados cuando el Consejo de Seguridad no hubiese hecho la determinación de agresión. En definitiva, se trataba de exigir el consentimiento recíproco de los Estados afectados. La propuesta eslovena, por su parte, añadió a la propuesta canadiense la convocatoria de una nueva conferencia de revisión y la posibilidad de que, a falta de consentimiento de algún Estado, el fiscal se pudiese plantear el reenvío del caso al Consejo de Seguridad para que éste volviera a analizar si era oportuno usar su competencia para activar la investigación, posibilidad bastante difícil dado que el supuesto inicial que activaba esta vía era la falta de determinación de agresión por parte de aquél.

Ya en el debate, en esta ocasión fueron 14 los Estados de la Unión Europea que solicitaron la palabra en la mayoría de ocasiones para mostrar interés por la propuesta canadiense. Ahora bien, nuevamente no fue una posición unánime, pues tanto Grecia como Reino Unido, por diferentes motivos, rompieron una posible visión de conjunto. Así, por un lado, Grecia seguía defendiendo la no necesidad de consentimiento del Estado agresor mientras que Reino Unido efectuó una intervención con una argumentación bastante sibilina. Recordó a Canadá que el consentimiento y la reciprocidad son principios clásicos de solución de controversias internacionales de una sociedad internacional horizontal pero que ahora estaban en el terreno del derecho penal internacional y hablaban de crímenes internacionales que, como tales, y todavía más si cabe en el caso de la agresión, no debería ser un tema que se plantease en términos bilaterales y de reciprocidad, pues de hecho toda construcción de la posguerra y sus instituciones universales – incluido obviamente el Consejo de Seguridad aunque no lo mencionó– fueron creadas para combatir de forma colectiva este tipo de actos. Cabe decir que Irán se mostró totalmente de acuerdo con la primera parte de este argumento, así como también Ecuador y Sierra Leona, aunque todos ellos lo hacían con la intención de que no se solicitase el consentimiento del agresor. A propósito de esto último, se tiene que señalar que los Estados africanos en esta ocasión intervinieron en un número importante con

una posición común (13 intervenciones) que dejaba constancia pública de su apoyo a la propuesta ABS, mientras que el grupo de Oceanía representado por Australia, Nueva Zelanda y Fidji fueron, algunos con más entusiasmo que otros, partidarios de la nueva proposición. Por último, a nivel latinoamericano 5 Estados (incluido Ecuador que afirmó hablar en nombre de los 12 de UNASUR) se mostraron claramente contrarios a la idea de consentimiento del agresor, mientras que otros 3 no se pronunciaron.

Así las cosas, con dos propuestas nuevas sobre la mesa, se vio muy claro –según el profesor Schabas por primera vez en la Corte–<sup>211</sup> la escisión entre los países africanos y latinoamericanos de una parte y el Occidente desarrollado por otro, además de los 5 miembros del Consejo de Seguridad que continuaban sin dar muestras de flexibilidad.

### Posiciones de los Estados en relación con la propuesta de Canadá<sup>212</sup>



A partir de este momento, se iniciaron negociaciones “informales” en función de las cuales se presentaban diversas versiones de redacción que se iban perfilando cada vez más hasta que, poco antes de medianoche, el Presidente presentó la última propuesta posible y dejó un tiempo a los Estados para que efectuasen las consultas que estimasen oportunas antes de llamar al plenario para tomar un decisión.

<sup>211</sup> En su blog desde Kampala escribió que “en 15 años de seguir a la Corte Penal Internacional, no creo que nunca haya visto una división tan clara de las posiciones que corresponden a las regiones del mundo”. Blog *op.cit.* <http://iccreviewconference.blogspot.com/>

<sup>212</sup> Gráfica de elaboración propia a partir de datos de las autoras.

#### 4.2.4. EL RESULTADO FINAL

El resultado final fue una resolución con tres anexos adoptada sin que nadie solicitase su votación, aunque sí hubieron declaraciones de no compartir el contenido del texto por diferentes motivos de dos Estados parte, Japón y Francia.<sup>213</sup> Japón porque consideró que el procedimiento escogido para la adopción de la enmienda era incorrecto y Francia por el no reconocimiento de la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad en temas de agresión, punto de partida del que no se movió en toda la negociación. Reino Unido, en cambio, se limitó a hacer una declaración interpretativa que no le impidió, en su caso, sumarse al consenso.<sup>214</sup> Por último, formularon también declaraciones Brasil y Noruega por los Estados parte y Cuba, Irán, Israel, Rusia, Estados Unidos y China en calidad de Estados observadores que, aunque no entraron en el cómputo del consenso, quisieron dejar constancia de sus dispares inquietudes respecto del texto aprobado.<sup>215</sup>

A nivel normativo, la resolución se adoptó por la vía del 121.5 y dividió el ejercicio de la jurisdicción en función de si el caso era remitido por el Consejo de Seguridad o si era a instancia de un Estado o a iniciativa del fiscal.

Para el primer caso (enumerado como *art. 15 ter*) para el ejercicio de la competencia se exigió que pasase un año después de obtener 30 depósitos de ratificaciones o aceptaciones de las enmiendas más una decisión de los Estados parte a 1 de enero de 2017 por la misma mayoría que se requiere para una enmienda del Estatuto (que Brasil en su declaración interpretó que es de 2/3, en aplicación en este caso del artículo 121.3). No se pidió, en cambio, que el Consejo haya determinado previamente que se trata de una agresión, aun cuando sea él quien remita el caso a la Corte en virtud de las competencias asignadas en el Capítulo VII de la Carta (artículo 13.b del Estatuto).

En el segundo caso, es decir a iniciativa de un Estado parte o del fiscal (enumerado como *art. 15 bis*), a nivel temporal se exigió lo mismo que el 15.ter, es decir, 30 depósitos de ratificaciones o aceptaciones a las enmiendas y una decisión de los Estados parte después del 1 de enero de 2017. A nivel material, se consiguió finalmente eludir el Consejo de Seguridad, pero el precio a pagar fue la inclusión de una cláusula de *opting out* para los Estados parte y la exclusión expresa de los Estados no parte. Además, en caso de iniciativa del fiscal, ésta precisará o bien la determinación de agresión por parte del Consejo de Seguridad o bien, transcurridos 6 meses, la conformidad de la Sección de Cuestiones Preliminares de la Corte.

---

<sup>213</sup> Véase las declaraciones de ambos Estados en el Anexo IV.

<sup>214</sup> *Ibid.*

<sup>215</sup> *Ibid.*

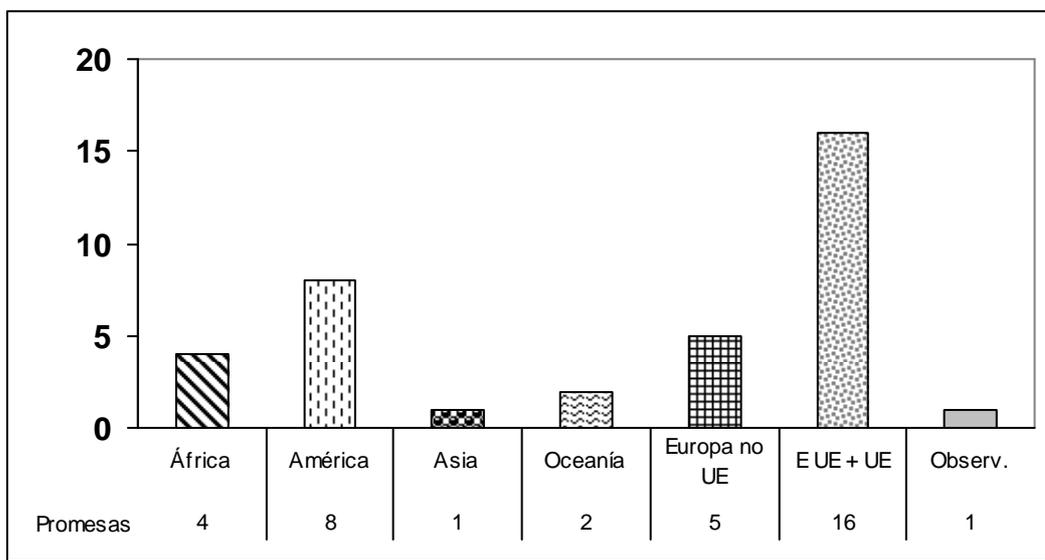
## 5. LOS RESULTADOS FINALES DE LA CONFERENCIA

# 5

### 5.1. LOS COMPROMISOS

Uno de los hitos logrados en la Conferencia fue una serie de compromisos formales asumidos por algunos Estados con carácter unilateral en forma de Promesas.<sup>216</sup> La sesión de la Conferencia en la que éstas se presentaron oficialmente y se dieron por recibidas fue la 3.<sup>a</sup>, el día 1 de junio, antes de iniciarse los debates en materia de agresión. Los Estados nombrados como coordinadores de las promesas, Países Bajos y Perú, recibieron un total de 106 compromisos procedentes de 35 Estados parte, más 2 de los Estados Unidos y 4 de la Unión Europea, que los presentó con carácter propio, al margen de los efectuados por 15 de sus miembros, en concreto: Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Irlanda, Países Bajos, Polonia, Eslovaquia, España y Reino Unido.

#### Distribución por continente de los Estados (más la UE) que presentaron promesas<sup>217</sup>



Las cuatro promesas asumidas por la Unión Europea giraban alrededor de las cuestiones que ya habían sido el eje de su actuación hasta entonces, es decir: fomento de la

<sup>216</sup> El contenido de todas las promesas presentadas figuran en el documento RC/9 de 15 de julio de 2010 en <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/18B88265-BC63-4DFF-BE56-903F2062B797/o/RC9ENGFRASPA.pdf>.

<sup>217</sup> Gráfica de elaboración propia a partir de datos de las autoras.

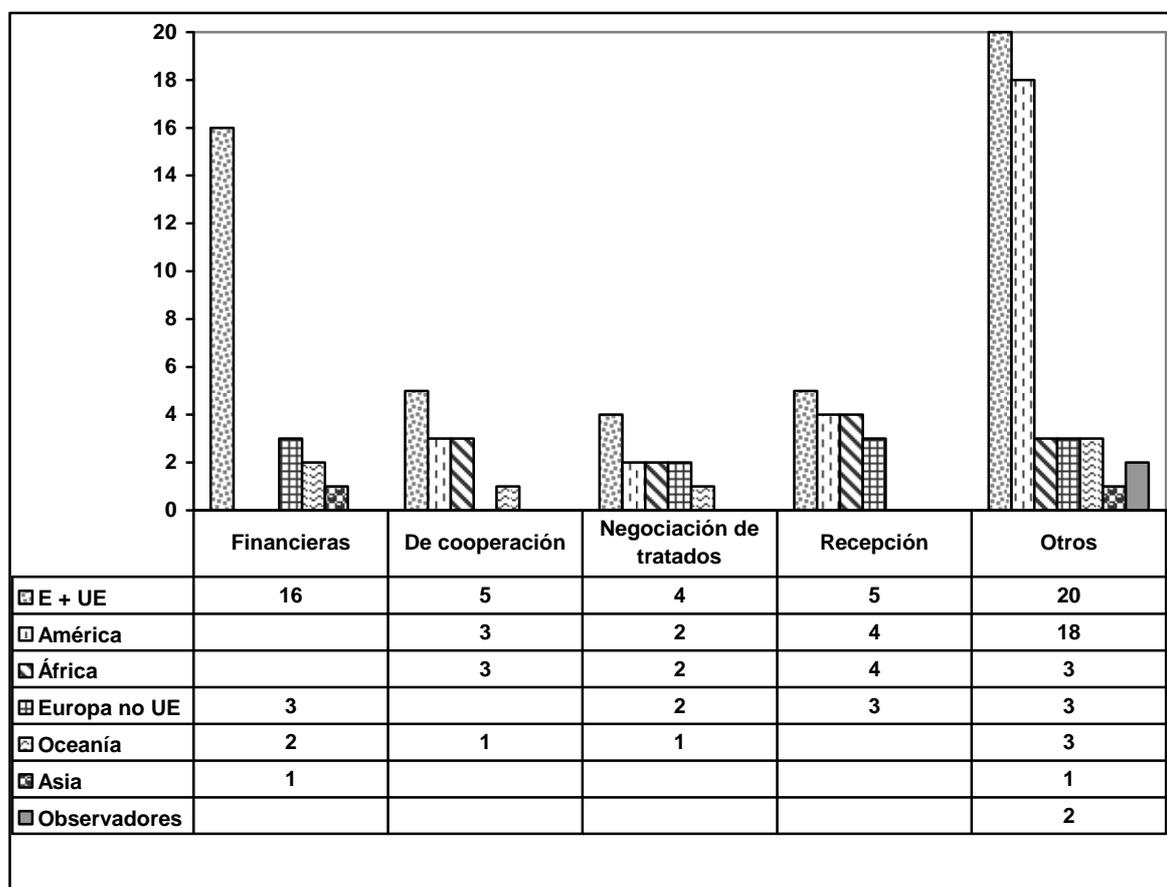
universalidad y preservación de la integridad; lucha contra la impunidad como valor compartido a la hora de celebrar acuerdos con terceros; apoyo financiero a la Corte, a las ONG y a terceros países con quienes tengan relación de partenariado; actualización y revisión de los instrumentos de la UE en el apoyo a la Corte de acuerdo con los resultados emanados de Kampala.

En este sentido, hay que destacar que la Unión fue la única organización internacional e incluso la única no miembro de la Corte que, junto a Estados Unidos, hizo promesas, con la notable diferencia respecto de éste que en el caso de la Unión sus compromisos no se limitaron a ser de cariz básicamente simbólico sino que incluyó cuestiones financieras y de actualización de los instrumentos para cooperar con la Corte.

Así, el protagonismo de la Unión y sus Estados miembros por lo que respecta a la adquisición de compromisos no vino determinado sólo por un carácter numérico de los mismos (50 de las 106 promesas surgieron de ellos), sino también por el contenido de las mismas, pues fueron mucho más concretas siendo de lejos los que efectuaron más compromisos financieros (16 promesas, aunque 4 -contando la de la Unión- con un carácter indeterminado). A ello hay que añadir 4 en relación con el inicio de negociaciones para la celebración de tratados con la Corte (bien de inmunidades, de protección de testigos o cumplimiento de penas) y otros cinco para la mejora de la recepción en los ordenamientos domésticos de los crímenes previstos en el Estatuto. En definitiva, las promesas de la Unión y sus Estados representaron casi la mitad de las efectuadas (44%), porcentaje que aumenta hasta el 63% cuando se las con carácter más específico como las de carácter financiero o de firma de acuerdos con la Corte.

En el caso concreto de España, este Estado se comprometió a firmar un acuerdo de reubicación de testigos y a efectuar una aportación plurianual a favor de las víctimas hasta el 2012, además, por supuesto, de las promesas programáticas de promover la integridad y universalidad de la Corte en las relaciones internacionales y ayudar en su progreso que, de hecho, fue el contenido de casi la mitad del total de promesas presentadas por los Estados en general.

## Distribución regional y por categoría de los compromisos<sup>218</sup>



## 5.2. LAS RESOLUCIONES Y DECLARACIONES

Como resultados de los debates de la Conferencia salieron finalmente seis resoluciones y dos declaraciones, además de los correspondientes informes de cada una de las comisiones, comités y grupos de trabajo, y las declaraciones unilaterales de algunos Estados tras la aprobación de las resoluciones que enmendaron el art. 8 y el crimen de agresión.

Así, por una parte y en lo que respecta al tema del balance, el resultado final, al menos de manera directa, se recogió en dos resoluciones y una declaración, además de una referencia expresa a cada uno de los temas en la declaración de alto nivel final, el texto de la cual, por cierto, se adoptó en la cuarta sesión, el día 1 de junio, antes de que se iniciasen los debates.

Una tercera resolución fue la dedicada al refuerzo del cumplimiento de las penas. En ella se aprovechó la oportunidad para solicitar a los Estados y otras organizaciones o

<sup>218</sup> Gráfica de elaboración propia a partir de los datos oficiales de la CPI.

mecanismos que tuviesen competencia y posibilidades de ayudar a la Corte en esta temática una mayor disposición para colaborar.

Por último, dentro del tema de cooperación, aunque al margen del debate, al inicio de la Conferencia de Kampala, tres Estados miembros de la Unión –Bélgica, Dinamarca y Finlandia– firmaron acuerdos con la Corte que permitirán que los condenados cumplan las penas en sus respectivos territorios, siguiendo así la línea ya iniciada por Reino Unido y Austria en 2007 y 2005 respectivamente.

En cuanto a las enmiendas, tal como se vio, se aprobó la resolución 5 para modificar el artículo 8, lo cual deberá hacerse según el procedimiento previsto en el artículo 121.5. Esto significa que la enmienda aprobada en la resolución sólo será aplicable en aquellos Estados que depositen su ratificación o aceptación, excepto los casos que sean sometidos por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta. Respecto a esta resolución, cabe decir, sin embargo, que en opinión de Schabas,<sup>219</sup> dado el tipo de armas que se prohíben y especialmente las que no quedan prohibidas, el problema sobre la aplicación en la práctica no tendrá mayor trascendencia porque será muy difícil que el supuesto de hecho se dé tanto en conflictos internos como internacionales.

Por su lado, la resolución número 4, muy breve y como ya se ha dicho en contra de la propuesta que venía de la reunión de Nueva York, dice que el artículo 124 se mantiene y que será objeto nuevamente de revisión de aquí a siete años. Respecto a este acuerdo que despertó la indignación de las ONG por considerarlo un mantenimiento de situaciones de impunidad en el propio Estatuto, nuevamente el profesor Schabas opina que tampoco tendrá mayor trascendencia por considerar que en la práctica no ha sido muy utilizado y en cambio quizá ayude a algún Estado a aceptar la jurisdicción de la Corte. Por otro lado, en su opinión, la retirada de dicho artículo se debería hacer en forma de enmienda del Estatuto, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 121.4 que pide una mayoría de 7/8 de los Estados parte para que entre en vigor, con lo cual la eliminación, aunque se hubiese acordado, tardaría bastante tiempo en hacerse efectiva.

Por último, en materia de agresión, finalmente y tras un gran suspense se adoptó por consenso la resolución 6 con sus tres anexos. Esto significa que finalmente hay en el Estatuto de la Corte Penal Internacional una definición del crimen de agresión –muy estricta y reducida– pero todavía no está asegurado que la Corte pueda hacerla efectiva, puesto que la competencia ha quedado aplazada como mínimo hasta 2017 y ello siempre que se den los requisitos exigidos.

### 5.3. LA VALORACIÓN MEDIÁTICA DE LOS RESULTADOS DE KAMPALA

En cuanto a la definición de agresión, los resultados de Kampala reforzaron las tesis cínicas de los medios conservadores y dejaron perplejos los medios más favorables a la

---

<sup>219</sup> *Op. cit.*, <http://icreviewconference.blogspot.com/>

CPI. Chandra Sriram, que asistió a la Conferencia, explicó en las páginas de *Guardian* que “en definitiva, el resultado ha sido la definición de un crimen pero sin un mecanismo operativo para poder castigarlo” (14/06). También consideró que en cuanto a la implementación de *triggers* y filtros antes de actuar, la resolución de Kampala “en realidad da prioridad al Consejo de Seguridad”. El hecho de que la CPI, en su caso, podrá tener jurisdicción en cuanto a agresión solamente a partir del 1 de enero de 2017 no confortó al *Guardian* porque, según el diario británico, “esto significa que tenemos un crimen sin ningún tipo de castigo ante la CPI. En la conclusión de la Conferencia, muchos delegados se pusieron de pie y aplaudieron la decisión y la propia CPI está vendiendo Kampala como un triunfo. Ahora bien, mientras el consenso sobre la definición de agresión supone un avance, no tengo claro que haya tanto por celebrar”. Por su parte en un artículo publicado un mes y medio después de Kampala, *Le Monde* también consideró que dejar pasar siete años más constituía “*une nouvelle victoire américaine*” (28/07) y citaba al delegado jurídico del Departamento de Estado, Harold Koh, cuando se felicita con la frase “*nous assurons une protection totale de nos forces armées*”. En su artículo la periodista francesa Stephanie Maupas explica que “a pesar de que la administración Obama ha pasado de la hostilidad de la época Bush a un *engagement positif*, esta evolución táctica no ha significado un cambio fundamental en cuanto a la posición americana”. Llama la atención que en dicho artículo no se diga nada, en cambio, de la intransigente posición de la delegación francesa, coincidente con la estadounidense que tanto se critica.

Por otro lado, como no podía ser de otra manera, el mantenimiento del artículo 124 recibió muchas críticas en la prensa tradicionalmente de izquierdas. El *Guardian* –en un contundente artículo titulado “ICC hypocrisy over war crimes”– se hizo eco de la crítica de Amnistía Internacional en el sentido de que este artículo es “una licencia para matar” y mostró su indignación hacia la capacidad de aquellos países que a pesar de no haber firmado el Estatuto de Roma –y por tanto no contar con derecho de voto– hicieron prevalecer su postura (22/06). Una cuestión colateral relacionada con esta noticia y muy comentada por la prensa francesa fue la posibilidad de que París se convirtiese en un refugio para los criminales de guerra perseguidos por la CPI si se votaba a favor de una adaptación de la ley francesa que, según la Presidenta de Amnistía Internacional, “podía vaciar de sentido el texto de la CPI” dado que era aplicable solamente a criminales de nacionalidad francesa o residentes en Francia, un movimiento que va en contra de los principios de la filosofía de jurisdicción universal de la Corte. (*L’Humanité*, 13/07). El rotativo *Libération* fue más allá en el titular del artículo sobre esta cuestión de la siguiente manera: “Justicia internacional: la ley francesa consagra la impunidad de los genocidios extranjeros” (13/07); y cita a un portavoz de la Coalición Francesa por la Corte Penal Internacional que dijo: “los Eichmann o los Pinochet de mañana podrán venir a vivir a Francia sin ninguna preocupación si demuestran que nuestro país es su ‘residencia habitual’”. Por su parte, *Le Monde* ya anunció este desenlace el día 26 de mayo con una pieza titulada “*La France élude la justice universelle*” y denunció las disposiciones que “contradicen los principios fundacionales de la CPI”. Por último el *Süddeutsche Zeitung*, de tendencia socialdemócrata, prefirió citar activistas pro derechos humanos que hablaron de un “compromiso a cualquier precio”.

De hecho, a la hora de buscar un análisis positivo de los resultados de las negociaciones en Uganda hay que ir al *International Herald Tribune*, curiosamente un diario que justo un mes antes había publicado en portada un reportaje sobre la vida “de lujo” de los acusados en La Haya. En él, apareció un artículo de David Scheffer, profesor de derecho y asistente en Kampala en el que explicaba que “pese a su imperfección, la nueva definición de agresión es manejable y hace que la Corte pueda enfocar mejor sobre aquellos líderes políticos y militares que planifican una agresión y hacen uso de la fuerza armada con este fin”. Por si ello fuera poco, Scheffer acaba su artículo anunciando que los negociadores principales –Christian Wenaweser de Liechtenstein y Prince Zeid Ra’ad Zeid al-Husseini de Jordania– lograron, de forma brillante, un consenso sobre la definición de agresión y su *trigger* jurisdiccional, lo que constituye en si un hito: “Han escrito un nuevo capítulo en la historia del conflicto armado y la ley” (02/07). Incluso la publicación *Economist* reconoce que un éxito innegable de la CPI ha sido la creación de un “momentum moral” y un “frente moral unido” que influye incluso en aquellos Estados que no han ratificado el Estatuto de Roma.

También mención a parte hay que hacer en esta lista no exhaustiva de la cobertura mediática de la Conferencia a los artículos escritos por Klaus Kress, miembro de la delegación alemana y experto en derecho internacional público. Tanto el conservador *Frankfurter Allgemeine Zeitung* como el magazine semanal *Der Spiegel*, de centro izquierda, le facilitaron un amplio espacio para defender el compromiso conseguido en Kampala. En ambas publicaciones, Kress definió Kampala como el principio del camino correcto, como presión moral y como necesario para integrar también a los países reticentes a un consenso amplio (21/06). La *Faz* explica que el gobierno alemán quedó muy satisfecho por los resultados y se felicitó por su papel “activo”. Comentó que en Kampala “se llegó a un acuerdo que mucha gente pensaba que era imposible” –dado que no se llegó a un compromiso parecido al de Roma– y consideró que la espera tan criticada de 7 años antes de poder actuar “es poco tiempo en un contexto histórico”. En definitiva, la *Faz* opinó que “estos procesos requieren paciencia. El compromiso de Kampala no es una mala solución, con paciencia y presión se podrá desplegar”.

## IV. VALORACIONES Y PERSPECTIVAS

1.- No cabe duda que la adhesión de 111 Estados a la Corte Penal Internacional en el momento de la celebración de la Conferencia era una cifra impensable para los que participaron en Roma en 1998 y por tanto se puede considerar ya de por sí todo un éxito. En este hito hacia la universalidad tampoco cabe duda que la Unión Europea ha tenido un papel fundamental tanto directa como indirectamente.

Directamente porque ser parte de la Corte ha sido y es una condición que los miembros de la Unión han exigido a todos los Estados que han negociado su integración en la Unión, asegurando con ello un 24% de miembros en la Corte.

Indirectamente porque, como refleja el mapa de ratificaciones, en las relaciones exteriores la Unión ha utilizado sus armas de negociación política y económica para impulsar la adhesión de otros Estados, como los países centroamericanos o los ACP, estos últimos mediante la inclusión de la que se ha denominado “cláusula de Cotonú”.

2.- Tanto la Unión Europea como muchos de sus Estados miembros han sido buenos cooperadores con la Corte. Por parte de los Estados ello queda constatado por las diversas implementaciones del Estatuto de Roma, la adopción de legislación que establece órganos encargados que cooperen con la Corte y la firma de acuerdos con la misma. Por parte de la Unión, encontramos también actos jurídicos en forma de posiciones comunes, planes de acción e incluso la firma de un acuerdo de cooperación y asistencia. Por otro lado, entre otros hechos cabe destacar la creación de una red de puntos de contacto que se ha demostrado una iniciativa muy útil en lo que se refiere a la cooperación con la Corte. Prueba de ello es que fue utilizado en la Conferencia como ejemplo de buenas prácticas a seguir por otras organizaciones y también Estados, algunos de los cuales lo incluyeron en sus compromisos.

3.- Ya en relación con la participación de la UE y sus Estados miembros en la Conferencia, una primera cuestión a destacar es la ausencia en la misma del Alto Representante de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que entonces ya ejercía sus funciones y a quien correspondía por tanto la representación de la Unión en este ámbito. Debido a ello la representación oficial corrió a cargo del Estado que entonces ostentaba la Presidencia del Consejo, España, que se limitó a hacer una intervención en la sesión inaugural y en el momento de presentar las promesas. No obstante y a pesar de esta notable ausencia tiene que valorarse positivamente la presencia de las principales instituciones de la Unión (representantes del Consejo, de la Comisión y del Parlamento), y de un ele-

vado número de Estados miembros (asistieron 24 de los 27), aunque después su protagonismo real en los debates fue muy desigual.

A nivel de la Unión Europea, como se verá en los siguientes puntos, su participación se debe relacionar fundamentalmente con la primera semana dedicada a la sesión inaugural, los temas de balance y las promesas, pues en la segunda, dedicada a las enmiendas y al crimen de agresión, no realizó ninguna aparición ni directa ni indirecta.

Por otro lado, a nivel de Estados miembros, existió una clara división entre un grupo que se mostró muy activo en una u otra dirección y otros que casi no hicieron oír su voz ni en los trabajos preparatorios, ni a lo largo de las dos semanas de duración de la Conferencia. Un primer dato revelador de esta afirmación se puede apreciar ya en la participación en las diversas comisiones que llevaron el peso de los trabajos de la Conferencia. Como se desprende del estudio, en muchos de los temas la responsabilidad recayó en un Estado miembro de la Unión: sobre víctimas, Finlandia; sobre complementariedad, Dinamarca; sobre cooperación, Irlanda; para los crímenes de guerra del artículo 8, Bélgica fue la promotora de la enmienda; en la comisión de verificación de poderes, Países Bajos (que ejerció la presidencia) Estonia e Irlanda; y por último en el comité de redacción España (que ejerció la presidencia), Francia, Eslovenia y Reino Unido. Un segundo dato también reflejado en el estudio es el grado de participación e implicación de los Estados en los debates. Así, por ejemplo, Bélgica, que además de participar en los debates defendió la única enmienda al margen de la agresión que se presentó y aprobó en la Conferencia; Alemania, que también además de participar activamente en los debates actuó como facilitador de los *understandings* presentados por Estados Unidos en la definición de agresión; Eslovenia, que como dato más destacado de sus intervenciones presentó una propuesta alternativa a la ABS en el tema del ejercicio de la competencia de la Corte respecto del crimen de agresión o Francia, quien casi en solitario defendió de manera muy activa en las negociaciones la necesidad de una calificación previa de agresión por parte del Consejo de Seguridad y presentó dos declaraciones individuales: una en sentido negativo (en relación con la agresión) y otra en sentido positivo, en relación con la enmienda relativa a los crímenes de guerra. Por otro lado, también efectuaron diversas intervenciones a lo largo de la Conferencia Estados como España, Reino Unido y ya en relación básicamente con las negociaciones sobre agresión, aunque en diferentes direcciones, Finlandia, Suecia, Grecia, Países Bajos, Polonia y en menor medida Italia, Portugal y Austria. En definitiva, no más de una quincena de los 27 Estados participaron activamente de una u otra forma en la Conferencia.

4.- Otro dato importante a destacar es la cantidad y la calidad de las promesas hechas por la UE y sus Estados miembros, especialmente si se ponen en relación con el conjunto de promesas presentadas. Éstas representan casi el 44% del total y a nivel cualitativo el 63% en concordancia con su compromiso con la Corte. Así, la Unión presentó 4 compromisos, dos de carácter genérico pero otros dos con mayor implicación tanto en lo que se refiere al mantenimiento del soporte financiero –que hasta el momento ha sido fundamental para la puesta en marcha de la Corte– como en lo referente a la revisión de los instrumentos jurídicos que han permitido la importante cooperación que la UE ha tenido con la Corte.

Por otro lado, en cuanto a los Estados de la Unión, existe una gran diferencia entre los que presentaron compromisos y los que no; y entre los primeros, entre los que se limitaron a hacer promesas de carácter protocolario y los que asumieron verdaderos compromisos. Así pues, de los 15 Estados miembros de la Unión que hicieron público un total de 46 compromisos, 13 incluyeron en sus respectivos listados obligaciones de cariz financiero, de implementación de la cooperación con la Corte, de firma de acuerdos o recepción del Estatuto, mientras que 2 –Francia y Eslovaquia– se limitaron a presentar compromisos relacionados con la organización de actividades para promover la institución.

En definitiva, tanto de este dato como del anterior, se puede deducir que, aunque formalmente y cara al exterior todos los Estados de la Unión son miembros de la Corte, de hecho y en la práctica hay un núcleo de Estados, que ya viene desde Roma, que actúa como motor en esta temática sin que, hasta el momento, encuentren oposición entre los que se han mostrado más pasivos. Esto ha permitido a la Unión llevar a cabo el importante desarrollo en cuanto a su actuación hacia la Corte y en la promoción de la misma cara fuera, pese a no haber conseguido que todos sus Estados miembros hayan cumplido con las obligaciones que el Estatuto demanda, tanto en lo que se refiere a la recepción de los crímenes en sus ordenamientos como al establecimiento de los mecanismos que permitan cooperar efectivamente con la Corte, como los acuerdos de inmunidades y privilegios, la designación de las autoridades competentes que actúen como nexo nacional de las decisiones de la Corte o temas relacionados con posibles testigos o inculminados.

5.- Como ya se ha avanzado, el tercer aspecto que tiene que destacarse respecto al papel de la Unión y sus Estados miembros en la Conferencia viene determinado por el desarrollo de la misma Conferencia, ya reflejado tanto en el programa como en la primera ronda de intervenciones: la doble dinámica de trabajo. Por un lado, los temas de balance, dirigidos básicamente por funcionarios de la Corte y por la sociedad civil representada por diversas ONG y que se desarrollaron desde la transparencia y el diálogo, pero que en cambio no supusieron grandes compromisos concretos para los Estados pese a su carácter necesario para asegurar el efectivo funcionamiento de la Corte. Este funcionamiento efectivo todavía no se ha logrado por la falta de recepción y de acuerdos de cooperación por parte de un importante número de Estados miembros. Por otro lado, el desarrollo de las negociaciones relativas a las enmiendas de los artículos del Estatuto que se hicieron según la típica negociación intergubernamental ligada a conceptos básicos de política y derecho internacional próximos a temas de seguridad, es decir, lleno de reuniones informales y poco o nada transparentes pero que, en cambio, acabaron en resoluciones, alguna de las cuales se puede considerar histórica en cuanto al Estatuto de la Corte en particular y el derecho internacional penal en general.

El hecho de que de facto hubiera dos conferencias en una permite hablar de un diferente grado de participación de la Unión según nos refiramos a la primera o a la segunda, donde el factor determinante era la posición de sus Estados miembros que, como se verá, tenían intereses –y por tanto posiciones– divergentes, cuando no antagónicas. En consecuencia, y como ya se ha avanzado, el papel de la UE como tal durante la segunda

semana fue nulo. No se puede decir lo mismo, en cambio, de su presencia en las cuestiones relacionadas con el balance. Pese a que aquí la Unión tampoco tuvo una actuación especialmente destacada, sí que apareció de una u otra forma a lo largo de los debates. Así, por ejemplo, además de ser la única organización intergubernamental que presentó compromisos también fue la única organización regional que contó con un representante de sus instituciones como ponente en una de las mesas, en concreto un representante de la Comisión en el debate sobre complementariedad. En esta ocasión, el representante de la Comisión aprovechó para presentar el trabajo que hasta entonces la Unión había hecho para promover la universalidad, integridad y efectividad de la Corte. Por otro lado, los europarlamentarios –que llegaron con una declaración del Parlamento en relación con la Conferencia– también participaron durante los debates de la primera semana y la Unión fue objeto de diversas menciones por otros Estados y actores como ejemplo de modelo de cooperación a seguir. En definitiva, se puede afirmar que a pesar de no tener un protagonismo de acuerdo con su grado de implicación en la Corte sí que, al menos, quedó patente que no se trataba de una organización intergubernamental cualquiera y que, aunque sin ser miembro, jugaba un papel importante en el actual desarrollo de las diversas instituciones que componen la Corte.

6.- En cuanto al debate que centró la segunda semana y que acaparó la atención de la Conferencia en general y de los Estados en particular, el crimen de agresión, cabe decir que la verdadera batalla y donde hubo un total desacuerdo entre los Estados miembros de la Unión fue en relación con el tema del ejercicio de competencia de la Corte. Ello se debió a que la definición y los elementos del crimen quedaron consensuados en los trabajos preparatorios donde, con la excepción de Estados Unidos –que en la Conferencia consiguió añadir dos *understandings*–, el resto de Estados parte y observadores con más o menos reservas aceptaron una definición muy limitada y seguidista de la resolución AGNU 3314 de 1974, con los problemas de adaptación que ello suponía. Esto permitió que en los debates que se sucedieron al respecto, especialmente por lo que se refiere a la aceptación o no de los *understandings* estadounidenses, los Estados miembros de la Unión se abstuvieron de opinar o, aquellos que sí lo hicieron (básicamente los que habían sido el grupo de amigos de la Corte en Roma), tuvieron un papel activo y bastante constructivo en la redacción del texto en este punto, a pesar de sus diferencias respecto a la reapertura de esta temática para incorporar las sugerencias de un Estado que hasta entonces no había participado en ningún debate sobre la materia.

La verdadera batalla, pues, estaba ya prevista respecto al tema del ejercicio de la competencia de la Corte donde, entre los Estados miembros de la Unión, Francia mostró una posición intransigente a lo largo de todas las negociaciones, hasta el último minuto. Esta posición que defendía la opción 1 de las propuestas con las que se llegaron a la Conferencia (es decir exigencia previa de calificación de agresión por parte del Consejo de Seguridad) tuvo como consecuencias:

a) Que el Reino Unido –el otro miembro permanente del Consejo de Seguridad parte de la Corte y de la Unión– no tuviera que tomar posición;

b) Que las negociaciones estuvieran condicionadas y bajo suspense hasta el final;

c) Que los Estados de la Unión estuvieran irremediablemente divididos en esta materia, pues existía una importante mayoría contraria a esta exigencia. Ello provocó que los Estados optasen por actuar por su cuenta y que no intentasen acercar posiciones, con adhesiones a las diversas opciones a título individual y en función de sus propios intereses, dada la imposibilidad de una posición común. Es más, de hecho los miembros de la Unión, con la excepción ya citada de Francia, tuvieron en general un papel secundario respecto a las propuestas que iban surgiendo, con la notable excepción de Eslovenia quien intentó presentar una propuesta aunque con muy pocos matices respecto de la presentada por Canadá. Las iniciativas en este caso, por tanto, estuvieron a cargo del continente americano y Suiza, mientras que la posición de fuerza provino del continente africano que sí consiguió defender una posición común, partida-ria de la propuesta ABS.

Es cierto, si embargo, que a medida que se desarrollaban las negociaciones y surgían nuevas opciones, las posiciones de los Estados de la UE –con la excepción ya citada de Francia y el silencio de Reino Unido– se iban acercando, pero esto no tuvo incidencia respecto a la no presencia de la Unión como tal, poniendo de manifiesto una vez más la gran debilidad de esta organización en política exterior en ámbitos en los que pese a entrar claramente dentro de sus objetivos no tiene competencia clara.

7.- El resultado final en materia de agresión ha sido como “mínimo” “imaginativo”, fruto de unas duras negociaciones estrictamente entre Estados: ni ONG ni organizaciones intergubernamentales tuvieron influencia reseñable al respecto. El texto, que en sí mismo no garantiza el ejercicio efectivo de la competencia de la Corte en materia de agresión dados los muchos condicionantes previstos, se adoptó por consenso o, cuando menos, sin que ningún Estado solicitara su votación, pese a que previamente a su aprobación Japón efectuó una declaración de disconformidad con el mismo. Una vez adoptado, otros cinco Estados parte efectuaron también declaración, entre ellos Reino Unido y Francia. Éste último, conjuntamente con Japón, son los únicos que declararon que, pese a no obstaculizar el consenso, no se asociaban al texto. Reino Unido, en cambio, optó por declarar que, según su parecer, el texto no tiene que menoscabar la primacía del Consejo de Seguridad en temas relacionados con el mantenimiento de la paz, pero que cree que ello queda garantizado dado que el texto “preserva la posición de cada una de las delegaciones”, con lo cual trasladó el debate a futuras interpretaciones y se adhirió al consenso y al texto. Esta situación pone a la Unión Europea en una posición todavía más difícil que durante los debates de la Conferencia para presentarse como una unidad ante la Corte, puesto que la negativa de Francia hace que, a partir de ahora, sea más difícil para la Unión defender dos de sus principales ejes de su política hacia la Corte: la integridad y la independencia.

1. Entramos ahora a comentar las posibilidades que se abren a partir de los compromisos adquiridos por la Unión europea en Kampala. Para ello hemos de recordar que una de dichas promesas fue la de revisar los actos en torno a los cuales se articula la relación de compromiso político y jurídico con la Corte, adecuándolos a los resultados de la Conferencia. El primer paso en relación con esta promesa asumida por la Unión ha sido la adopción de la Decisión 2011/168/PESC del Consejo, que deroga la anterior Posición Común 2003/444/PESC, con su correspondiente Plan de Acción aprobado en julio del 2011.<sup>220</sup> Esta Decisión, pese a que contiene muchos párrafos coincidentes con la Posición común que substituye, también introduce algunos cambios que cabe señalar.

2. En cuanto a los aspectos formales, la Decisión 2011/168/PESC del Consejo se adopta sobre la base del art. 29 TUE (ex art. 15 TUE, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa). De hecho, pese al cambio de numeración la redacción entre ambas disposiciones es prácticamente idéntica, salvo por la nomenclatura del acto en cuestión que podrá utilizar la Unión para “(...) definir el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático. Los estados miembros velaran por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones de la Unión”. Nos referimos a la sustitución de la “posición común” por la “decisión”. Este cambio tiene sus propias implicaciones y es una de las consecuencias de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

3. En este sentido, el art. 25 TUE prevé que las decisiones sean actos en los que se establecen las acciones que realizará la Unión, las posiciones que podrá adoptar y las modalidades de ejecución previstas por la decisión. Cabe añadir que el art. 28 TUE prevé que las decisiones serán vinculantes para los Estados miembros en las posiciones que adopten y en el desarrollo de su acción, dejando bien claro que estas decisiones no son actos de naturaleza legislativa (art. 31 TUE). Anteriormente al Tratado de Lisboa, estas características se preveían para la denominada “acción común” pero no para la “posición común”, antiguo acto clásico de la PESC que implicaba consecuencias jurídicas mucho más difusas. Por tanto, la nueva decisión PESC relativa a la Corte Penal Internacional implica para los Estados miembros unas obligaciones jurídicas más evidentes, aunque la práctica ya nos proporcionará los elementos para valorar si efectivamente los Esta-

---

<sup>220</sup> Decisión 2011/168/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativa a la Corte Penal Internacional y por la cual se deroga la Posición Común 2003/444/PESC, DO L 76, de 22 de marzo de 2011, p. 56. Plan de Acción disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st12/st12080.en1.pdf>

dos así lo respetan. Estas decisiones se adoptan por el Consejo como regla general por unanimidad, aspecto que nos muestra como, pese a la desaparición formal de los pilares, las cuestiones relativas al ámbito PESC siguen manteniendo su especificidad con procedimientos de adopción de decisiones propios.

4. Antes de entrar en el contenido de la Decisión 2011/168/PESC, una primera precisión que es necesario hacer es que el articulado de la Decisión no incluye ninguna posición respecto a las enmiendas en relación con el Estatuto de Roma aprobadas en Kampala. Únicamente aparece una mención en el considerando treceavo en la exposición de motivos redactado en unos términos descriptivos, en los que se toma nota de las modificaciones adoptadas en Kampala y del hecho de que estas modificaciones están sujetas a ratificación o aceptación. Una posible interpretación para explicar el hecho de que la Unión Europea no haya recogido en la parte más dispositiva de la Decisión un posicionamiento más claro respecto a la ratificación y aceptación de los acuerdos de Kampala podría consistir en que, en estos momentos, el proceso de ratificación y aceptación se encuentra abierto y, por tanto, en manos de los Estados miembros. La Unión Europea dejaría así plena libertad a sus Estados para asumir jurídicamente las enmiendas consensuadas políticamente en Kampala. Ahora bien, con este posicionamiento, la Unión Europea renuncia a explotar realmente las potencialidades que la nueva Decisión le permitía, ya que si hubiera introducido una cláusula en la que se instase a los Estados miembros a continuar en el plano jurídico aquello que ya habían asumido en el plano político, esta cláusula hubiese vinculado a los Estados miembros y podría evitar que algunos de sus Estados finalmente no acaben ratificando. De hecho, no es una posibilidad quimérica porque, como ya hemos comentado, Francia ya ha recordado que no se asoció al texto adoptado en Kampala sobre el crimen de agresión y que también tiene dificultades para asumir la enmienda del art. 8, lo cual no hace más que anunciar que este proceso de ratificación no será nada fácil.<sup>221</sup> En este contexto, la exigencia de unanimidad para tomar la decisión ha imposibilitado ir más allá.

5. Entrando ya en el contenido propiamente dicho de la Decisión, en la definición de los objetivos se mantienen el principio de universalidad y el apoyo a la independencia y funcionamiento efectivo y eficaz de la Corte. De hecho, los artículos 2 y 3 en los que se desarrollan estos objetivos tienen idéntica redacción que la Posición común de 2003. Ahora bien, en el artículo 1 se añaden dos nuevos objetivos que recogen los puntos principales de Kampala, es decir, el principio de complementariedad y el principio de cooperación con la Corte. Así, en el artículo 4 se prevé que la Unión y sus Estados miembros “seguirán de cerca” la evolución relativa a la cooperación con la Corte de conformidad con el Estatuto de Roma, frase que ya se contemplaba en la Posición de 2003. La Decisión añade una mención al Acuerdo entre la Unión Europea y la Corte de 2006 y la posibilidad de celebrar otros acuerdos y convenios ad hoc con el fin de permitir el funcionamiento efectivo de la Corte, instando a terceros Estados a hacer lo mismo.

---

<sup>221</sup> Declaración del Embajador de Francia ante las NU, el Sr. Gérard Araud, pronunciada en Nueva York en diciembre de 2010 en el marco del debate general de la 9.ª sesión de la Asamblea de los Estados Parte. Disponible en: <http://www.icc-cpi.int>.

En cuanto al principio de complementariedad, el art. 5 de la Decisión se limita a establecer que la Unión y sus Estados miembros adoptarán, “en su caso”, iniciativas o medidas con el fin de garantizar la aplicación de este principio a nivel nacional, sin especificar en qué tienen que consistir estas medidas.

6. Más allá de la definición y de los objetivos, la Decisión incorpora dos novedades más: por un lado, el artículo 6 atribuye al Consejo y al “Alto Representante de la Unión para la PESC”<sup>222</sup> la tarea de coordinar cuando sea necesario las medidas de la Unión y de sus Estados miembros para la aplicación de los objetivos antes citados. Por otro lado, el artículo 8 establece la necesidad de garantizar la congruencia y coherencia entre los instrumentos y políticas de la Unión en todos los ámbitos de actuación, tanto interior como exterior, en relación con los crímenes internacionales más graves.

7. En cuanto a la intervención de Alto Representante, es necesario tener presente que es consecuencia de una de las novedades introducidas por la reforma del Tratado de Lisboa. Efectivamente, el Tratado sitúa a esta figura, prevista en el art. 18 TUE y nombrada desde el 19 de noviembre de 2009, al frente de la política exterior contribuyendo a la implementación de ésta y contando para esta tarea con la asistencia del recientemente creado Servicio Europeo de Acción Exterior. Este Servicio, creado en julio de 2010 y en funcionamiento desde principios de 2011, está compuesto, entre otros servicios, por un conjunto de delegaciones de la Unión ante terceros países. Estas delegaciones ya existían previamente pero estaban integradas por funcionarios de la Comisión y contaban con un fuerte componente comercial, pese a que en función del tercer Estado también se añadían aspectos relacionados con la cooperación al desarrollo. Después de Lisboa se incorporarán también en su seno personal del Consejo y del cuerpo diplomático de los Estados miembros, reforzando el carácter político de estas delegaciones y contribuyendo así a dotar de más coherencia y eficacia el conjunto de acción exterior de la Unión Europea. En este sentido, estas delegaciones pueden jugar todavía un papel más importante que en el pasado en el cumplimiento de los objetivos de la Unión Europea en relación con la Corte.

8. En relación con la necesidad de garantizar la congruencia y coherencia entre los instrumentos y políticas de la Unión en todos los ámbitos de su actuación, tanto interior como exterior, en relación con los crímenes internacionales más graves, las novedades del Tratado de Lisboa también pueden contribuir a dotar a la Unión de nuevas vías de actuación en este ámbito. Como ya se ha visto en el primer apartado, la acción de la Unión Europea con la CPI se tiene que articular a partir de un marco general PESC, pero en su implementación también se han utilizado instrumentos propios de la cooperación penal. Es el caso de las Decisiones Marco, ya citadas, sobre la orden de detención europea, la creación de una red de puntos de contacto en relación con las personas res-

---

<sup>222</sup> De hecho, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el nombre oficial es el Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad y, por tanto, esta denominación ya no es correcta.

ponsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra y la relativa a la investigación y enjuiciamiento de los citados crímenes. Esta cooperación penal se integra en la regulación sustancial del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Título V del TFUE), estructurado en los siguientes capítulos: “Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración”, “Cooperación judicial en materia civil”, “Cooperación judicial en materia penal” y “Cooperación policial”. Es en este terreno de la cooperación penal en el que el Tratado de Lisboa ha tenido un impacto más claro, especialmente a nivel de los instrumentos jurídicos susceptibles de ser empleados y los procedimientos para adoptarlos y controlar su cumplimiento. La figura del acuerdo internacional y el procedimiento legislativo ordinario están llamados a adquirir, bajo este prisma, una extraordinaria potencialidad en el futuro.

9. Las prioridades políticas de desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia han venido marcadas por el Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 2009.<sup>223</sup> Este Programa señalaba que el respeto de los derechos fundamentales y la concepción de la UE como una comunidad de valores implica, entre otros, la incompatibilidad con “los crímenes de lesa humanidad, de genocidio y de guerra”. Sobre esta base el Consejo Europeo invitó a las instituciones de la UE a seguir “apoyando y promoviendo la actividad de la Unión y de los Estados miembros contra la impunidad y luchando contra los delitos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra en este contexto, promover la cooperación entre los Estados miembros, los terceros países y los tribunales internacionales en este ámbito, y en particular la Corte Penal Internacional, y desarrollar el intercambio de información judicial y de las mejores prácticas en relación al enjuiciamiento, por medio de la red europea de puntos de contacto, de los reos de delitos de genocidio, de crímenes de lesa humanidad y de guerra”.<sup>224</sup> El Plan de Acción por el cual se aplica el Programa de Estocolmo<sup>225</sup> prevé como medida concreta en este ámbito la realización durante 2011 de un Informe de evaluación de la aplicación de la Decisión del Consejo adoptada en 2003 sobre la investigación y enjuiciamiento de los crímenes de genocidio, contra la humanidad y de guerra. No deja de sorprender que de las más de 74 páginas dedicadas a acciones concretas para implementar el Programa de Estocolmo, ésta sea la única medida contemplada respecto a la lucha contra la impunidad de los crímenes internacionales más graves. De todas formas, este Informe tendría que servir de base para proponer nuevas medidas con el objetivo de revisar y actualizar la citada Decisión, de acuerdo con el nuevo marco jurídico ofrecido por el Tratado de Lisboa.

10. A nivel institucional, los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa también pueden tener su impacto. Así, la participación del Parlamento Europeo se verá poten-

---

<sup>223</sup> *Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*. Documento 17024/09 de 2 de diciembre de 2009, aprobado por el Consejo Europeo el 11 de diciembre de 2009.

<sup>224</sup> *Programa de Estocolmo: ..., op. cit.*, apartado 2.1.

<sup>225</sup> COM (2010) 171 final, de 20 de abril de 2010, Comunicación de la Comisión al PE, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones: Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos, aprobado por el Consejo el 3 de junio del 2010.

ciada como consecuencia de la desaparición de los pilares y la integración de las cuestiones JAI en el régimen general y ello puede tener un impacto positivo puesto que el Parlamento siempre ha sido una institución especialmente comprometida con la Corte<sup>226</sup>. Aunque los ámbitos de la PESC continúen manteniendo su especificidad, la limitada participación del Parlamento Europeo en la implementación de la dimensión externa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, especialmente en el ámbito del tercer pilar, resultaba más que cuestionable. Desde esta perspectiva, la sumisión del Espacio al procedimiento legislativo ordinario permite un avance significativo pues, de una mera consulta en el mejor de los casos, se evoluciona hacia el poder de “co-decisión” con el Consejo.

11. La incorporación de los Parlamentos nacionales en el control del desarrollo del Espacio constituye, a su vez una importante novedad. En efecto, el artículo 12 TUE, reconoce a los Parlamentos nacionales la participación dentro del marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust. Justamente cabe destacar en relación con este punto que en estos momentos la Corte Penal Internacional y Eurojust están negociando un memorándum de cooperación y que los Estados miembros se han comprometido con Eurojust a crear una red de puntos de contacto nacional con la finalidad de mejorar las vías de cooperación. Además, el Título V del TFUE reconoce a los Parlamentos nacionales en diferentes disposiciones el deber de estar informados y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad les abre la puerta al control del desarrollo del Espacio a partir de los actos jurídicos de la Unión. Aunque las relaciones con la Corte se continúan articulando bajo el paraguas de la PESC, resulta evidente que habrá actos relacionados con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia con el fin de articular las relaciones de cooperación entre la Unión y los Estados para el cumplimiento efectivo de los compromisos con la Corte. Por tanto, es en este punto en el que se puede mejorar el control democrático.

12. Por último, aunque el Tratado de Lisboa implicará la extensión del control jurisdiccional que hasta el momento ejercía el Tribunal de Justicia en relación con los acuerdos internacionales a la totalidad de la dimensión exterior, el impacto en nuestro ámbito de estudio será muy limitado, pues la PESC continúa exenta de este tipo de control.

13. En definitiva, el nuevo marco legal del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tras la reforma de Lisboa, en lo tocante a la relación de la UE con la Corte Penal Internacional, podría permitir a aquélla 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 discutidos en Kampala. Se reforzaría así la

---

<sup>226</sup> Así lo demuestra su última Resolución de 20 de Octubre de 2011 sobre el apoyo de la Unión Europea a la Corte Penal Internacional: hacer frente a los retos y superar las dificultades, localizable en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0368+0+DOC+XML+Vo//ES>

dimensión interna de la UE en materia de derecho penal internacional, hasta ahora menos articulada, garantizando una mayor coherencia entre sus políticas de promoción de la Corte en el ámbito externo y *ad intra*, en línea con lo apuntado en el nuevo Plan de Acción.

## OTROS TÍTULOS:

### INFORMES ICIP

6/2012

La responsabilidad penal del personal de Naciones Unidas  
Xavier Pons (Dir.) y Elisenda Calvet (Coord.)

5/2012

Prevenió de Conflictes, Foment de la Pau i Cooperació per al Desenvolupament  
Nadja Gmelch

4/2011

La Unión Europea y la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional  
Claudia Jiménez, Montserrat Pi y Esther Zapater

3/2011

Justicia en épocas de transición. Conceptos, Modelos, Debates, Experiencias  
Farid Samir Benavides

2/2010

Reflexiones sobre la categoría de víctima de violencia política con mirada de género  
María Truñó

1/2010

Un Servei Civil Noviolent: Viabilitat i Característiques  
Rubén Campos

### DOCUMENTS ICIP

8/2012

Companies in Conflict situations: Advancing the research agenda  
OCTOBER 2011

7/2011

Polarización y Conflictos en América Latina  
MAYO 2011

6/2011

La Paz en Movimiento  
OCTUBRE 2010

5/2011

Pau, Conflicte i Seguretat a l'Àfrica

NOVEMBRE 2010

4/2010

Conditions pour la consolidation de la paix en Côte d'Ivoire

SEPTEMBRE 2010

3/2010

Midiendo la paz. Iniciativas, limitaciones y propuestas

MARZO 2010

2/2010

The Barcelona Forum on Decentralized Governance and Conflict Prevention

6-8 JULY 2009

1/2010

Jornades del Moviment per la Pau

13 i 14 DE NOVEMBRE DE 2009

*Todos los números disponibles en / All numbers available at / Tots els números disponibles a:*

[www.gencat.cat/icip/](http://www.gencat.cat/icip/)

INSTITUT  
CATALÀ  
INTERNACIONAL

PER LA PAU

GRAN VIA, 658 BAIX. 08010 BARCELONA  
T. 93 554 42 70 | F. 93 554 42 80  
ICIP@GENCAT.CAT | WWW.ICIP.CAT