

Estratègies per redimensionar la relació entre la UE i la CPI després de Kampala

Claudia JIMENEZ CORTÉS
Montserrat PI LLORENS
Esther ZAPATER DUQUE

Fins a la primera Conferència de Revisió de l'Estatut de la Cort Penal Internacional (CPI), que se celebrà a Kampala el juny de 2010, tant la Unió Europea (UE) com els seus estats membres s'havien mostrat com alguns dels principals promotors d'aquesta nova institució. Aquesta política, tanmateix, pot resultar afectada pel que succeí a Kampala. El fet que s'abordés un tema tan delicat com és la competència de la Cort per jutjar un crim d'agressió ha creat una divisió entre els estats de la Unió, que en pot posar en perill la implicació en aquest model de lluita contra la impunitat. Aquest *policy paper* pretén oferir propostes concretes per tal que la política de cooperació de la UE amb la Cort – tot i la disputa sobre l'agressió – no només no es redueixi, sinó que, fins i tot, i tant com sigui possible, sigui cada vegada més efectiva.

Context

El suport de la UE a la CPI pre-Kampala

Des del principi, la UE defensà d'una manera incondicional i activa la creació d'una jurisdicció internacional que permetés jutjar els autors de crims internacionals. Aquesta defensa troba un suport clar en els valors de la UE i en el seu compromís amb l'estat de dret i el respecte als drets humans i les llibertats fonamentals, tant en la seva vessant externa com en l'interna. Ara bé, els mitjans i instruments de la UE per impulsar el desenvolupament de la CPI a la pràctica han patit les limitacions imposades per l'absència d'una competència jurídica clara i per la fragilitat de la seva política exterior. Això ha impedit que la UE actués amb un major grau d'unitat, coherència i eficàcia.

La relació entre la UE i la Cort s'ha articulada a l'entorn d'un consens de mínims sobre una tríada de compromisos essencials: el foment de la universalitat i

la integritat de l'Estatut; el suport a la seva independència i funcionament efectiu, i, finalment, la coordinació de les activitats de la UE i els seus estats membres.

El foment de la universalitat i la integritat de l'Estatut s'ha centrat bàsicament en l'acció exterior de la UE, tant en l'àmbit bilateral com en el regional i el multilateral, a través de mecanismes com la inserció d'una clàusula de tipus específic relativa a la Cort en els acords a què arriba la UE amb tercers països des de 2005, preferentment d'associació o partenariat. Les referències i declaracions en què consta la necessitat de donar suport a la Cort i la seva importància en la lluita contra la impunitat també s'inclouen en el marc del diàleg polític amb tercers països, en les estratègies regionals amb l'Àfrica o l'Àsia Central i en els *Action Plan* amb els *partners* privilegiats de la UE. La inclusió de mencions a la Cort en el marc de la condicionalitat política constitueix, sens dubte, un encert que, a mitjà termini, permet anar assumint objectius en relació

amb la universalitat i la integritat de l'Estatut de la Cort.

El compromís de la UE amb la independència i el funcionament efectiu de la Cort ha estat indiscutible, tot i que potser el compliment d'aquest principi sigui un dels que més obstacles ha plantejat en el pla jurídic. En aquesta línia, es pot destacar l'absència de pressió de la UE als seus estats membres per unificar els estàndards d'implementació de l'Estatut, que contrasta amb la seva cooperació directa amb la Cort, que es materialitza, per exemple, en l'Acord signat l'any 2006, que inclou una obligació general d'intercanvi regular d'informació i documentació mútua únicament aplicable a la documentació de la UE. En el pla financer, tanmateix, el compromís de la UE i els seus estats membres amb la Cort ha estat decisiu.¹ Els mecanismes d'assistència financera i tècnica han permès la formació d'experts i una transferència tècnica jurídica necessària per a la implementació efectiva de la Cort.

Per acabar, la coordinació de les activitats de la UE i dels seus estats membres registra un encert limitat, però important, en l'adopció de la Decisió de 2003 i en la creació dels *national focal points*, una xarxa de punts de coordinació nacional en relació amb les persones responsables de delictes que són competència de la Cort, essencial per a una correcta investigació i un enjudiciament efectiu dels crims a escala nacional, atès que, com assenyala la Cort mateixa, la investigació, l'enjudiciament i l'intercanvi d'informació en relació amb els crims de genocidi, els crims contra la humanitat i els crims de guerra són una responsabilitat primordial de les autoritats nacionals.

No obstant això, tota aquesta trajectòria pot resultar afectada pel que succeí a la Conferència de Revisió de la CPI celebrada a Kampala el juny de 2010 i, més concretament, durant la segona setmana, centrada quasi exclusivament en la definició i, sobretot, la delimitació de la jurisdicció de la Cort en cas d'un crim d'agressió.

Anàlisi

L'impacte de Kampala sobre la UE i alternatives d'actuació

La primera part de la Conferència de Revisió es va dedicar a l'estat actual de la Cort. Se'n pot destacar

¹ A finals de 2010, les seves aportacions representaren un 58% del total de les aportacions dels 114 estats part de la CPI.

que, malgrat que la seva metodologia va tenir un caràcter en gran manera integrador, obert i participatiu, amb discussions interessants i una atenció especial a les víctimes, pel que fa als resultats pràctics ofereix un balanç una mica decebedor. Ho corroboren els escassos compromisos en qüestions crucials i el caràcter tan genèric com pragmàtic de les resolucions adoptades. Tanmateix, això no és obstacle perquè, en un àmbit particular, es pugui destacar la valoració positiva que rebé la Unió Europea, especialment amb relació als mecanismes de cooperació implementats, que inclouen tant la figura

Els mitjans i instruments de la UE per impulsar el desenvolupament de la CPI a la pràctica han patit limitacions imposades per l'absència d'una competència jurídica clara i per la fragilitat de la seva política exterior

dels *national focal points* com l'acord per a l'intercanvi d'informació. Ambdues actuacions van ser proposades com un model a seguir per altres organitzacions regionals, de manera que seria recomanable aprofundir en aquest tipus d'iniciatives. En la mateixa línia, també cal valorar positivament que es constates el paper d'alguns estats membres, que sempre han exercit un paper de motor, tant a títol individual com en el si de la UE. Entre ells hi destaquen Alemanya, Bèlgica, els Països Baixos i també el Regne Unit i França, seguits per Espanya, Finlàndia, Àustria, Eslovènia i, en certa part, Itàlia.² Resta pendent, tanmateix, una major uniformitat dins de l'espai europeu del que, en termes de l'Assemblea dels Estats Part (AEP), s'ha denominat "complementarietat"; és a dir, una implementació total i correcta de l'Estatut que en faciliti un funcionament efectiu. Això inclou des de la signatura d'acords d'immunitat amb la Cort fins a la incorporació dels crims com a delictes en l'àmbit nacional, passant per la designació dels òrgans encarregats de cooperar amb la Fiscalia i la Cort, de la

² La implicació en queda demostrada no només en termes econòmics i de personal procedent d'aquests països que treballa a la Cort (dels 150 funcionaris de la Cort provinents de la UE, 139 pertanyen als països citats i representen el 43% del total de funcionaris del quadre orgànic de la Cort) sinó també en termes d'implementació de l'Estatut en els seus sistemes jurídics interns.

protecció de les víctimes i els testimonis o el delicat tema de l'execució de les ordres de detenció, com exemples d'àmbits que encara són dèbils tot i el caràcter prioritari que tenen per al bon funcionament de la institució, la seva credibilitat i, sobretot, l'atenció a les demandes efectuades a Kampala per les víctimes dels crims. Aquí rau la importància dels compromisos adquirits en la matèria tant per la UE com pels seus estats membres, que pretenen superar algunes de les deficiències detectades.

La segona part de la Conferència de Revisió es reservà quasi en exclusiva per negociar la definició i la competència de la Cort pel que fa al crim d'agressió. El secretisme de les negociacions, en contrast amb la primera part de la conferència, afavorí la incertesa del resultat, consistent en una fórmula "imaginativa", pactada *in extremis*, gràcies en bona part a la pressió dels països no alineats. Si bé la inclusió mateixa d'una tipificació en l'Estatut s'ha de considerar un avenç, no podem obviar que, pel que fa a la jurisdicció, es tracta d'un text que, en si mateix, no garanteix l'exercici efectiu de la competència de la Cort en la matèria, a conseqüència dels múltiples condicionants previstos, de manera que es pot entendre inclús com quelcom de contraproductiu, ja que posa en qüestió el principi d'universalitat.

El clar biaix estrictament geopolític que prengueren els debats sobre aquest afer i el paper distorsionador indirecte del Consell de Seguretat quan s'abordà una qüestió tan propera a les seves prerrogatives generà, en l'àmbit de la UE, un clar distanciament entre, d'una banda, estats com Grècia, Alemanya o Espanya i, de l'altra, el Regne Unit i, sobretot, França. Aquest país es mostrà enormement intransigent al llarg de tota la negociació i al final va declarar formalment que "no compartia" el consens assolit perquè no incloïa el reconeixement de la competència exclusiva del Consell de Seguretat en matèria d'agressió. Aquest enfrontament i el corresponent paper nul de la UE pel que fa a salvar la situació resulten altament preocupants. Posen de manifest, un cop més, la gran debilitat política de la UE en política exterior i poden tenir efectes especialment negatius en la futura cooperació de la UE amb la Cort. El foment de la universalitat i la integritat de l'Estatut, els dos pilars que articulen l'actuació de la UE respecte a la Cort i que han estat reafirmats en forma de compromís a Kampala, poden resultar afectats: quin Estatut promourà la UE *ad intra* i *ad extra*, el de 1998 o el que incorpora l'exercici de la competència de la Cort sobre el crim d'agressió?

La resposta, ara per ara, és difícil, almenys si es pretén tenir l'acceptació de França, que de moment no sembla favorable a l'esmena. Ara bé, atesos els termes en què finalment es recollí la possibilitat de competència de la

Cort davant d'un cas d'agressió –que no serà efectiva com a mínim fins 2017, sempre que es compleixin els requisits exigits–, es podria promoure que, si més no en una primera etapa post-Kampala, els esforços se centressin en reforçar i millorar el que ja és vigent i ha estat valorat positivament per la Conferència mateixa. Això, d'altra banda, aniria en consonància amb el que decidí l'AEP mateixa, que el febrer d'aquest any establí com a termini màxim el 30 de setembre de 2011 perquè els estats part li transmetessin la informació mencionada en el seu pla d'acció de 2006 dedicat a la universalitat i l'aplicació plena de l'Estatut, una informació fonamentalment relativa al grau de compliment dels deures de cooperació i complementarietat. Conseqüentment, en la nostra opinió seria molt útil reprendre la voluntat política pre-Kampala dels estats membres promotors de la Cort mitjançant el retorn a un enfocament no basat en les relacions de poder interestatals que dominaren el debat sobre l'agressió, sinó en la defensa dels valors comuns dels estats i de la Unió mateixa; en especial, l'atenció a les víctimes, el respecte als drets humans i l'estat de dret. Qualsevol altra alternativa implicaria no superar el desgast polític que generà el debat sobre el crim d'agressió, la qual cosa pot afectar tant el funcionament efectiu de la Cort com la política desenvolupada per la UE fins a Kampala, a més de debilitar-ne la capacitat d'incidir a curt termini en temes políticament controvertits; entre d'altres, els que es debatran en la propera Assemblea dels estats part el desembre de 2011, com la renovació de sis jutges i el fiscal.

El clar biaix estrictament geopolític (...) i el corresponent paper nul de la UE (...) posen de manifest, un cop més, la gran debilitat política exterior i poden tenir efectes especialment negatius en la futura cooperació de la UE amb la Cort

Fins ara, tanmateix, l'única mesura concreta aplicada per la UE per revisar i actualitzar la seva relació amb la CPI ha estat l'adopció d'una nova Decisió el març de 2011, adoptada en el marc de la Política Exterior. L'exigència d'unanimitat en aquesta política explica,

entre altres coses, l'absència d'una postura respecte a les esmenes a l'Estatut adoptades a Kampala, de les quals només se'n pren nota en l'exposició de motius i que, per tant, es deixen en mans dels estats.

Quant als objectius perseguits, es mantenen el principi d'universalitat i el suport a la independència i el funcionament efectiu i eficaç de la Cort, i s'hi afegeixen dos nous principis relacionats amb Kampala: la complementarietat i la cooperació amb la Cort. Es preveu que la Unió i els seus estats membres "seguiran de prop" l'evolució relativa a la cooperació amb la Cort, fent referència a l'Acord de 2006 i a la possibilitat d'arribar a altres acords i arranjaments *ad hoc* i instant els tercers estats a fer el mateix. Quant a la complementarietat, la Decisió es limita a establir que la Unió i els seus estats membres adoptaran "si escau" iniciatives o mesures per garantir l'aplicació d'aquest principi en l'àmbit nacional, però sense especificar-les.

Per acabar, s'estableix la necessitat de garantir la congruència i la coherència entre els instruments i les polítiques de la Unió en tots els seus àmbits d'actuació, tant interior com exterior, en relació amb els crims internacionals més greus. Aquest punt es pot entendre com una invitació a desenvolupar la dimensió interna en la relació de la UE amb la CPI, fins ara menys articulada. És a dir, convidaria a reforçar les mesures de cooperació amb la Cort i de reforç de la seva eficàcia, no tan sols pel que fa a la Unió com a tal sinó també als seus estats membres. És en aquesta dimensió interna que cobren rellevància les possibilitats del Tractat de Lisboa en l'àmbit de la cooperació penal, en contrast amb el marc jurídic de la Política Exterior, que fins ara ha articulat les relacions de la UE amb la CPI.

De l'exposat fins ara se'n pot concloure que la Decisió de 2011 fa curt, però que ofereix un nou marc que pot ser objecte d'una implementació més ambiciosa si se n'aprofita tot el potencial.

Recomenacions polítiques

1. Ressituar els drets humans com l'eix de la política de la UE i dels seus estats membres en relació amb la Cort. Així mateix, donar un major protagonisme a les víctimes, la seva realitat, les seves necessitats i les seves demandes.

Això comportaria, concretament, repensar l'agenda de la UE en funció del que les víctimes mateixes han assenyalat com a principals prioritats:

- un major compromís amb el fons fiduciari, en un pla econòmic i tècnic, finançant programes de capacitat per comptar amb assistència lletrada local;

- una major eficàcia de les ordres de detenció, l'incompliment de les quals mina la credibilitat i l'esperança de les víctimes;

- una major cooperació en la protecció de les víctimes i els testimonis; per exemple, mitjançant de la introducció d'una clàusula específica en el codi de visats europeu per a aquestes situacions i mitjançant l'elaboració d'una directiva que estableixi un tracte preferent per a les víctimes, similar a l'ofert en el cas de les víctimes de tracta.

2. Reforçar els instruments desenvolupats per promoure la universalitat, la integritat i el funcionament efectiu de la Cort.

Caldria implementar la Decisió de 2011 mitjançant un nou Pla d'Acció més ambiciós que substituís l'actual, vigent des de 2004, i que podria preveure, entre altres coses:

- la inclusió sistemàtica de la clàusula tipus sobre la CPI en la condicionalitat política dels acords, així com en les estratègies i diàlegs polítics amb tercers països, amb un major èmfasi en els països veïns i amb els inclosos en les estratègies de preadhesió;

- l'exercici d'una pressió efectiva sobre tercers, per fomentar no només la ratificació de l'Estatut de la CPI, sinó també la seva implementació efectiva;

- explotar al màxim l'atribució que la Decisió de 2011 fa al Consell i a l'Alt Representant pel que fa a la tasca de coordinar les mesures de la Unió i dels seus estats per a l'aplicació dels objectius. Això hauria de representar una implicació important en aquesta matèria de les delegacions en els tercers estats del Servei Europeu d'Acció Exterior.

3. Promoure una major homogeneïtat pel que fa a la Cort dins del territori de la UE, aprofitant el marc de la cooperació penal, dins de l'Espai de llibertat, seguretat i justícia.

Cal que la Unió adopti un paper proactiu en la coordinació i la promoció de les accions dels seus estats membres per a una aplicació correcta dels principis de complementarietat i cooperació amb la Cort debatuts a Kampala. En concret:

- vetllar pel compliment dels compromisos formulats pels estats membres a Kampala;

- instar els estats que encara no han negociat un tractat d'immunitats i privilegis amb la Cort a que ho facin sense dilació;
- promoure un codi de bones pràctiques que garanteixi una implementació millor i més homogènia de l'Estatut dels estats de la Unió;
- millorar la coordinació relativa a la investigació i l'enjudiciament pels estats membres dels delictes de genocidi, de lesa humanitat i de guerra, substituint la Decisió marc de 2003 per una nova Directiva i reforçant la implicació d'Eurojust en aquest àmbit.

4. Actuar en favor de la integritat de l'Estatut

La UE, en la mesura de les seves possibilitats i sempre que no li representi un trencament de la unitat d'acció, hauria de promoure la ratificació de les esmenes adoptades a Kampala pels seus estats. Això afavoriria la imatge de la Cort i de la Unió, atès que la inclusió del crim d'agressió en l'Estatut fou promoguda pels països no alineats –dels quals se'n va considerar una victòria– i podria representar aïllar França en la seva intransigència respecte a les esmenes. Amb això, la Unió donaria un pas més en el seu compromís amb la universalitat i la independència de la Cort.

Referències

- Acord entre la Cort Penal internacional i la UE sobre cooperació i assistència, de 10 d'abril de 2006, DO L 115 de 28 d'abril de 2006.
- Conferència de revisió de l'Estatut de Roma de la Cort Penal Internacional, Documents Oficials, RC/11.
- Decisió 2011/168/PESC del Consell, de 21 de març de 2011, relativa a la Cort Penal Internacional i per la qual es deroga la Posició Comuna 2003/444/PESC, DOL 76 de 22 de març de 2011.

SOBRE LES AUTORES :

Les doctores Claudia JIMENEZ CORTÉS (claudia.jimenez@uab.es), Montserrat PI LLORENS (montserrat.pi@uab.cat) i Esther ZAPATER DUQUE (esther.zapater@uab.cat) són professores i investigadores de la Universitat Autònoma de Barcelona i van dirigir el projecte d'investigació "L'acció de la Unió Europea i els seus estats membres a la Conferència de Revisió de la Cort Penal Internacional del 2010", finançat per l'ICIP (2009RICIP00012).

RENÚNCIA DE RESPONSABILITAT:

Les opinions expressades en aquesta publicació no reflecteixen necessàriament les de l'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP).

INSTITUT CATALÀ INTERNACIONAL PER LA PAU

L'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP) és una institució pública, però independent, que té com a principal objectiu promoure una cultura de pau i facilitar la resolució pacífica i transformació de conflictes. Les activitats de l'ICIP estan relacionades amb la recerca, la transferència de coneixement i la difusió d'idees, així com amb la intervenció sobre el terreny. Amb la investigació com un dels seus punts clau, l'ICIP té un interès especial en fomentar la recerca original que aportí nous resultats, no només en el camp teòric sinó també en l'aplicació pràctica de solucions. És en aquest context on s'emmarca la publicació de la sèrie *Policy Papers* de l'ICIP.

www.icip.cat / icip@gencat.cat