

Corte Penal Internacional: balance de una década

La CPI cumple 10 años con un resultado para algunos escaso: una sentencia. En medio de las críticas y sin apenas apoyo de los países, sigue incansable en su trabajo de protección de los derechos humanos.

Amparo Martínez Guerra

El 14 de marzo de 2012 la Corte Penal Internacional (CPI) dictaba su primera sentencia y condenaba a Thomas Lubanga Dyilo, jefe del movimiento rebelde Union des Patriotes Congolais, como responsable del reclutamiento y utilización de niños-soldado durante la segunda guerra congoleña (1998-2003). El primer caso iniciado por la CPI llega a su fin el año que el organismo celebra sus primeros 10 años de existencia.

Para una institución como la corte una década puede ser un periodo de tiempo lo suficientemente largo para evaluar algunos aspectos, pero a la vez insuficiente para comprender la dimensión de otros. Los argumentos a

favor y en contra de su existencia se apoyan tanto en razones de justicia universal y protección de los Derechos Humanos, como de política nacional y defensa de la soberanía de los Estados. Ello, en no pocas ocasiones, tiende a mezclarse con un sentimiento de frustración por lo, a priori, limitado de su alcance.

Pero hasta llegar donde estamos, la CPI ha recorrido una larga travesía, en ocasiones sin apenas apoyo de los países, desarrollando un trabajo constante y silencioso que solo ocupa espacio en los medios de comunicación cuando dicta un orden de arresto internacional contra un jefe de Estado en ejercicio o cuando se requiere su actuación ante el estallido de conflictos que acaban

Amparo Martínez Guerra es doctora en Derecho Penal y profesora de International Criminal Law, Universidad Pontificia de Comillas (Icade), Madrid.



Lubanga y un niño-soldado de la Union des Patriotes Congolais (Bunia, 5 de junio de 2003). CORDON

con la vida de miles de seres humanos.

La aprobación del Estatuto de Roma el 17 de julio de 1998 no supuso el final, sino el inicio de un largo camino. Que su entrada en vigor se produjo antes de lo que se esperaba, es innegable, y que la experiencia previa de tribunales como los instaurados para la antigua Yugoslavia y Ruanda iba a marcar en gran parte el camino, también. Sin embargo, la institución afrontó algo hasta la fecha inédito: su carácter permanente y todo lo que ello conlleva, que la ha obligado a mover ficha combinando papeles jurídicos y diplomáticos a la vez.

Por ello la CPI, a través de su presidencia y de la colaboración de muchas ONG internacionales, ha desarrollado una intensa labor de promoción del Estatuto de Roma, que se ha materializado en su ratificación por 121 Estados a fecha de hoy. Este número no solo supone un mayor apoyo moral y económico a la institución, sino también la potencial ampliación de su jurisdicción y el fortalecimiento de su red de cooperación, indispensable para la ejecución de sus órdenes de arresto y otras resoluciones. Del mismo modo, durante esta década su Asamblea de Estados-partes ha renovado con normalidad sus órganos, entre ellos a

algunos de sus magistrados y su fiscal jefe. Especialmente significativa ha sido la elección de Fatou Bensouda, hasta ahora fiscal adjunta, como nueva fiscal-jefe en sustitución de Luis Moreno Ocampo. Como experimentada jurista, exministra de Gambia, mujer y africana, es la candidata perfecta para afrontar la década que se inicia.

Desde el punto de vista material, la CPI ha tenido que institucionalizar unos procedimientos de investigación largos, complejos, costosos y sometidos a una fuerte presión nacional e internacional. Su texto fundacional es lo suficientemente amplio para permitir acercamientos y firmas, y lo suficientemente ambiguo para requerir una praxis judicial constante que indique el camino a seguir. En pocas palabras: todo, o prácticamente todo, estaba por hacer, incluido el desarrollo de sus reglas procedimentales.

Sin embargo, ello no fue obstáculo para que, a partir de 2003, los primeros Estados-parte decidieran remitir sus situaciones a la corte. Ante su incapacidad para hacerlo, sería ella quien investigase presuntos delitos de lesa humanidad y crímenes guerra cometidos en su territorio. Uganda, República Democrática del Congo y República Centroafricana –no sin cierta presión internacional y en ocasiones convencidos de que su actuación legitimaría al gobierno que

accediera a ello– acabaron remitiendo a la CPI sus situaciones entre 2003 y 2005. El paso, más allá de las implicaciones jurídico-políticas evidentes, volvía a poner en el mapa conflictos históricos de una de las regiones más peligrosas y frágiles del planeta, los Grandes Lagos, frontera natural de países con alto grado de fragmentación étnica y racial y tensiones que dinamitan proyectos de paz quebradizos.

A diferencia de ocasiones anteriores, la iniciativa judicial no se atribuía a un tribunal ad hoc. El nuevo juez tendría que desarrollar investigaciones, esclarecer hechos e identificar a víctimas y verdugos que, en casos como el de Uganda, eran parte activa en procesos de paz llevados a cabo por el mismo gobierno que poco antes había remitido la situación.

En 2005 se produjo la irrupción formal del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el nuevo sistema de Justicia Penal Internacional. Y lo hizo intentando desempeñar el papel que el nuevo mecanismo le reserva y de la mano de uno de sus miembros permanentes, a su vez, Estado no parte de la CPI: Estados Unidos. Solo tres años antes, el 11 de julio de 2002, la administración de George W. Bush había movido ficha en el seno del Consejo de Seguridad al forzar la polémica resolución 1422 que, en

aplicación del mecanismo del artículo 16 del Estatuto de Roma, impedía a la CPI iniciar cualquier tipo de investigación al respecto en el territorio de Bosnia-Herzegovina. Así, el conflicto de Darfur se colaría con fuerza en la agenda política, personificado en la figura del exsecretario de Estado Collin Powell.

Con la abstención de EE UU, Argelia, Brasil y China, se aprobaría la resolución 1593 de 31 de marzo, que remitiría por primera vez una situación de un Estado no parte a la fiscalía de la CPI. Seis años más tarde y con otro inquilino en la Casa Blanca, EE UU votaría a favor de remitir la situación de Libia. Sin embargo, pese a sus esfuerzos, no ha logrado aunar voluntades para hacerlo propio con el régimen sirio de Bashar el Assad.

Durante esta primera década la labor de la corte ha convivido con iniciativas diversas que, de una u otra forma, condicionan el desarrollo de sus investigaciones. Darfur se ha convertido, en palabras del fiscal jefe, “en la primera situación cuya investigación se realiza sin pisar suelo sudanés”, apoyada, no obstante, por los informes de la comisión de la ONU dirigida por el profesor Antonio Cassese, la labor de ONG internacionales y las denuncias de grupos rebeldes.

La falta de colaboración de los países vecinos, algunos de ellos

Estados-parte de la CPI como Kenia, Yibuti y Chad, ha impedido hasta ahora la ejecución de las dos órdenes de arresto internacional emitidas contra el presidente sudanés Omar al Bashir. Las crecientes inversiones en la zona para la explotación de regiones con importantes recursos petrolíferos; la escisión de Sudán en dos y el nacimiento de Sudán del Sur; el azote constante de la Unión Africana y la Liga Árabe a la CPI y, sobre todo, el papel de mediador atribuido a Al Bashir y su gobierno en el Proceso de Paz de Juba entre el Ejército de Resistencia del Señor y el gobierno ugandés, no hacen sino dificultar las cosas.

El periodo 2007-09 tampoco fue especialmente tranquilo para la CPI. El estallido de violencia en Kenia tras las elecciones presidenciales de diciembre de 2007, que revalidaron en el gobierno al presidente Mwai Kibaki frente a su oponente, Raila Odinga, pusieron de manifiesto la falta de voluntad de un país como Kenia para investigar los posibles delitos cometidos en su territorio. A consecuencia de ello, la fiscalía de la CPI decidió en 2010 actuar de oficio por primera vez desde su creación.

Apenas un año después de los acontecimientos en Kenia, la llamada operación Plomo Fundido, provocaba la remisión de la situación de la franja de Gaza a la CPI por el ministro de Justicia del gobierno

palestino, Ali Khashan. En su carta de 21 de enero de 2009 autorizaba a la institución a investigar los hechos cometidos en su territorio, solicitud que implicaba el previo pronunciamiento de la corte sobre uno de los asuntos jurídicos de mayor trascendencia: la consideración o no como un Estado de Palestina. En su decisión, hecha pública el pasado abril, la fiscalía declara su falta de competencia, al entender que no le corresponde a ella, sino a la Asamblea de Estados-parte y a la ONU pronunciarse sobre algo que lleva evitando más de medio siglo.

Los dos últimos años de la CPI han estado marcados por tres acontecimientos clave. El primero, la celebración de la primera Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, en Kampala, entre los meses de mayo y junio de 2010. En ella se volvieron a escenificar posturas encontradas pero, sobre todo, la imposibilidad de llegar a acuerdos firmes en la regulación del crimen de agresión, decidiendo postergar los debates sobre el mismo a partir de 2017. El segundo, la confirmación de la jurisdicción de la CPI para actuar en Costa de Marfil y la decisión de la apertura de una investigación por delitos cometidos tras las elecciones presidenciales de noviembre de 2010. Esto ha tenido como consecuencia la detención y el traslado a La Haya del expresidente

Laurent Gbagbo, acusado de crímenes contra la humanidad. La sesión de confirmación de los cargos contra él está prevista para junio de 2012.

El último acontecimiento, y quizá más significativo, ha sido el papel que la CPI ha adquirido durante y después de la llamada “primavera árabe”. Las revoluciones árabes han constituido un verdadero termómetro para el estado de la Justicia Penal Internacional y la reformulación de la Responsabilidad de Proteger de los Estados. La remisión de la situación de Libia, el nuevo papel de EE UU con respecto a la corte, la postura de la Unión Africana y la Liga Árabe y, sobre todo, el bochorno internacional de la caza y ejecución de Muamar el Gadafi demuestran que todavía queda mucho por hacer y no solo en el continente africano. La CPI debe actuar y apoyar procesos, como lo hace en Colombia, Honduras, Georgia, Afganistán y otros tantos países donde su presencia supone un revulsivo para la actuación arbitraria de los Estados.

En un contexto de crisis económica como la actual es casi imposible que en la reflexión sobre los 10 primeros años de funcionamiento de la CPI no exista una alusión a sus costes. La Justicia Penal Internacional es costosa en términos estrictamente económicos pero, incluso hablando en estos

términos, cualquier comparación con la investigación y enjuiciamiento de delitos comunes es errónea. La reparación de las víctimas y, sobre todo, el efecto preventivo general de la sanción adquieren una dimensión desconocida hasta la fecha y es, en esa labor preventiva, donde reside el verdadero sentido de la justicia internacional. Por esta razón la reflexión no puede dejar de lado a los Estados.

La CPI tiene personalidad jurídica propia. Actúa, investiga, decide y juzga, pero lo hace en un mundo global, interconectado que, en parte, sigue defendiendo con uñas y dientes –cuando le interesa– el concepto de Estado soberano y como tal,

reclamando la legitimidad de poner en marcha otro tipo de procesos para reparar violaciones internacionales de derechos humanos. La corte debe seguir estando presente, sin ser protagonista, trabajando sin hacer ruido, evitando la politización a la que indudablemente algunos Estados quieren someterla, siendo independiente, y aislándose como forma de garantizar el correcto desarrollo de sus funciones. Todo eso le corresponde a ella. A los Estados, cabe pedirles que aprendan a colaborar, a respetar su función y a cumplir con los compromisos adquiridos. Y todo ello porque, al final, la CPI será lo que los Estados la dejen ser.