

Incidentes y riesgos de involución en la Corte Penal Internacional

Incidents and involution risks at the International Criminal Court

Incidentes e riscos da involução no Tribunal Penal Internacional

Fecha de recepción: 2017/01/28 Fecha concepto de evaluación: 2017/03/30 Fecha de aprobación: 2017/04/18

Carlos Cerda Dueñas

Doctor en Derecho.
Profesor e investigador, Tecnológico de Monterrey,
Guadalajara, México.
carlos.cerda@itesm.mx

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: Cerda, C. (2017). Incidentes y riesgos de involución en la Corte Penal Internacional. *Revista Criminalidad*, 59 (2): 125-138.

Resumen

En octubre del 2016, tres países parte del Estatuto de Roma informaron la denuncia de este instrumento y, por lo tanto, su retiro de la Corte Penal Internacional. Los denunciantes, todos africanos, fundamentaron su decisión en una supuesta parcialidad de la corte, en función de que, a excepción de uno, los casos resueltos y en investigación corresponden a países de dicho continente. En tal sentido, este artículo tiene como **objetivo** central analizar las causas oficialmente esgrimidas por estos tres Estados para retirarse, cotejadas con los hechos que, se considera, motivaron su decisión, así como examinar los cuestionamientos y hostilidades que

la corte ha recibido de otros miembros de la comunidad internacional. Se **concluye** que su eventual salida, si bien conlleva un significativo golpe a su credibilidad, le genera contratiempos en su consolidación y también riesgos de involución, no pone en riesgo la viabilidad de la corte, y que el mayor desafío se encuentra en los ataques infligidos por otros países que no son parte de la misma. El **método** de este artículo plantea una revisión somera a algunos aspectos del trabajo jurisdiccional de la corte en sus catorce años de existencia, que han generado los blancos más recurrentes de sus críticas.

Palabras clave

Tribunales internacionales, Derecho Penal internacional, tratados, cooperación internacional, legislación internacional (fuente: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

Abstract

In October 2016, three African countries belonging to the Rome Statute informed of their complaint, thus their withdrawal from the International Criminal Court. The decision of the complainants was grounded in the alleged partiality of the Court, depending on whether, with the exception of one, all cases resolved or under investigation pertain to countries of the African continent. In this sense, the core **objective**

of this article consists of analyzing the causes having been officially argued by these three States for them to withdraw, as cross-checked with the facts deemed to have motivated their determination, and examining the questionings and hostilities received by the court from other members of the international community. It has been **concluded** that their eventual withdrawal, although it entails a significant blow to

its credibility and is creating setbacks in its consolidation as well as involution risks, it does not endanger the Court's viability, while the most serious challenge lies in attacks from other countries not involved in it. The **method** used

in this article offers a brief review of some aspects of the jurisdictional work of the Court in its fourteen years of life that have given origin to the most recurrent targets for critics.

Key words

International Courts, International Criminal Law, treaties, agreements, international cooperation, international legislation (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

Resumo

Em outubro de 2016, três países parte do Estatuto da Roma informaram o denúncia deste instrumento e, por tanto, sua retirada do Tribunal Penal Internacional. Os denunciantes, todos africanos, basearam sua decisão em uma parcialidade suposta do tribunal, dependendo de que, à exceção de um, os casos resolvidos e em pesquisa correspondem aos países deste continente. Em tal sentido, este artigo tem como **objetivo** central analisar as causas oficialmente utilizadas por estes três Estados para afastar-se, cotejadas com os fatos que, considera-se, motivaram sua decisão, assim como examinar os questionamentos e as hostilidades que

o tribunal recebeu de outros membros da comunidade internacional. **Conclui-se** que a eventual saída dos Estados, embora envolva um golpe significativo a credibilidade deles, gera também infortúnios na consolidação e também riscos de involução, não põe em risco a viabilidade do tribunal, e que o maior desafio é nos ataques infligidos por outros países que não são parte do tribunal. O **método** deste artigo expor uma revisão breve para alguns aspectos do trabalho jurisdicional do tribunal em seus quatorze anos da existência, que geraram os alvos os mais recorrentes das suas críticas.

Palavras-chave

Tribunais internacionais, Direito Penal Penitenciário, tratados, cooperação internacional, legislação internacional (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD).

Introducción

Se examina el trabajo de la Corte Penal Internacional (CPI) que llevó al desgaste de su relación con África, las acciones retóricas y ciertas que han tomado los países africanos al respecto, tanto en conjunto como en casos particulares, para después analizar si son en realidad estos países los que ponen en riesgo la viabilidad de la CPI o los obstáculos efectivos provienen de otros. Se considera también la dimensión de los trances y la eventual involución que prevalece en la actualidad en la CPI.

Las interrogantes planteadas que guían el desarrollo de este trabajo son, primeramente, por qué se generó la percepción en los Estados africanos de que la CPI les era hostil; si son verdaderas las razones oficiales de estos tres países para denunciar el Estatuto de Roma (Estatuto) y qué correlación existe entre el trabajo de la CPI sobre estos tres países y la decisión tomada por estos; qué impacto podría tener su eventual retiro y si este afecta la

viabilidad de la corte, y si se puede considerar que los ataques provenientes de otros Estados ponen en mayor riesgo a la CPI.

En lo que se refiere al método, se ha adoptado un esquema descriptivo de hechos y considerado el surgimiento de la CPI y el trabajo que ha desarrollado en sus primeros catorce años de existencia para determinar las posibles causas que originaron una percepción negativa en un considerable número de países, en particular africanos, y la crisis que se ha generado en la relación entre este continente y el Tribunal. Asimismo, se consideran las posturas que en torno a la CPI han adoptado otros países fuera del continente africano para establecer las conclusiones que consideran la dimensión de los mayores desafíos que enfrenta la CPI y una presuntiva relación entre sus adversarios y el temor o malestar de estos por su trabajo actual o el que eventualmente podría convertirse en un caso competencia de la corte.

La emergencia de una Corte Penal Internacional

La idea de establecer una corte permanente para juzgar delitos contra la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad tiene su primer antecedente en 1873, cuando Gustav Moynier, uno de los fundadores de la Cruz Roja, propuso la creación de una en respuesta a los crímenes de la guerra franco-prusiana (Moreno-Ocampo, 2007). Hubo diversas propuestas que no prosperaron. Concluida la Segunda Guerra Mundial se instauraron los célebres Tribunales de Núremberg y Tokio, y se comenzó a discutir en el seno de las nacientes Naciones Unidas la posibilidad de establecer un tribunal penal internacional. Sin embargo, el surgimiento del conflicto ideológico y geopolítico que se conoció como Guerra Fría suspendió cualquier avance en este sentido.

Tras la caída del Muro de Berlín, Arthur Raymond Robinson, entonces primer ministro de Trinidad y Tobago, reavivó el movimiento para el establecimiento de una corte penal internacional al plantearlo en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 (International Criminal Court, 2014). Fue así que este órgano solicitó a la Comisión de Derecho Internacional retomar su trabajo de elaborar un documento de creación de esta corte. En 1995, la Comisión remitió un proyecto de estatuto para una corte penal a la Asamblea General y recomendó que fuera convocada una conferencia de plenipotenciarios para negociar el tratado respectivo. La Asamblea General creó el Comité Preparatorio sobre el establecimiento de la corte para elaborar un texto borrador consolidado y, tras seis sesiones del Comité Preparatorio, se decidió convocar a la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional.

La Conferencia se celebró en Roma entre los días 15 de junio y 17 de julio de 1998, y contó con la participación de 160 países en las negociaciones, que se prolongaron durante cinco semanas y concluyeron con la adopción del Estatuto de la CPI. 120 naciones votaron a favor, siete en contra (entre estos Estados Unidos, Israel, China, Irak y Qatar) y 21 Estados se abstuvieron (Schabas, 2009).

El texto del Estatuto estableció que este entraría en vigor el primer día del mes siguiente al sexagésimo día a partir de la fecha en que se depositara en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el sexagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. En 1999, Senegal fue el primer Estado en ratificarlo. El 11 de abril del 2002 se lograron las 60 ratificaciones necesarias, por lo cual

entró en vigor el 1.º de julio del 2002. A enero del 2017, el Estatuto tiene 139 suscriptores, de los cuales 124 lo han ratificado, siendo el último El Salvador (3 de marzo del 2016)¹.

Quedó determinado que la jurisdicción de la CPI estaría limitada a los delitos cometidos después de julio del 2002; en cuanto a la materia, tendría competencia solo para crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio (los crímenes de agresión también serán de su competencia, pero no se encuentran todavía en vigor)². Además, de conformidad con el artículo 13 del Estatuto, la CPI ejerce su competencia cuando:

- a) Un Estado parte remita al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios crímenes;
- b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remita al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; o
- c) El Fiscal haya iniciado de oficio una investigación.

La jurisdicción estaría también limitada a los delitos cometidos por nacionales o en el territorio de un Estado parte o un Estado que ha declarado su aceptación de la jurisdicción de la corte, o que una situación ha sido referida por el Consejo de Seguridad.

El divorcio de África con la CPI

Los Estados africanos desempeñaron un papel importante en la posibilidad de obtener las 60 ratificaciones necesarias para la entrada en vigor del Estatuto. Actualmente, África es la región más representada en la Asamblea de Estados Parte. De acuerdo con el académico sudafricano Tim Murithi, la memoria del genocidio ruandés convenció a muchos países africanos de la necesidad de apoyar un régimen de justicia penal internacional como la CPI (Swart & Krisch, 2014).

¹ En noviembre del 2012, Palestina fue elevado ante la Asamblea General de Naciones Unidas de entidad observadora a Estado no miembro, permitiéndole así formar parte de numerosos tratados internacionales, entre estos el Estatuto de Roma.

² El Estatuto de Roma no definió los crímenes de agresión (para no hacerlo de forma incompatible con la Carta de la ONU, pero también por falta de consenso); fue así que se acordó efectuar una Conferencia de Revisión (Art. 123 del Estatuto). La Conferencia se celebró en Kampala, Uganda. Ahí se aprobó, por consenso, la Resolución RC/Res. 6 (sesión plenaria del 11 de junio del 2010), que define los crímenes de agresión. La Corte solo puede ejercer su competencia respecto del crimen de agresión cuando 30 Estados hayan ratificado las enmiendas, y a condición de que la Asamblea así lo decidiera. El 8 de mayo del 2012, Liechtenstein ratificó las Enmiendas al Estatuto de Roma relativas al crimen de agresión, siendo el primer país en hacerlo. Para inicios del 2017, 32 Estados las han ratificado.

Sin embargo, “los africanos creen que hay justicia selectiva en la CPI”, como lo señaló Toni Aidoo, el embajador ghanés ante los Países Bajos que coordina a los Estados del continente ante la CPI (Verfuss, 2016), ¿por qué se ha generado esta lastimosa percepción? Ciertamente, la mayoría de las investigaciones en los países africanos provocó un efecto de desconfianza, pero no debe subestimarse que, comenzando 2017, cuatro de las situaciones africanas, en la actualidad bajo juicio o investigación, fueron referidas por los propios Estados parte: República Democrática del Congo (RDC), República Centroafricana (RCA), Uganda y Mali. Dos de las situaciones, Sudán y Libia, fueron remitidas por el Consejo de Seguridad. En el caso de Sudán, la RDC, Benín y Tanzania votaron a favor de la remisión; Sudáfrica, Gabón y Nigeria votaron a favor de la remisión de la situación de Libia. En ambos casos, estos países ocupaban los tres asientos no permanentes que le corresponden a África. De lo que los países africanos se quejan no vale la pena quejarse. Están realmente en contra de la consecución de la justicia internacional en el continente. Parece ser prioridad el bienestar de las élites políticas a expensas de la responsabilidad internacional de justicia y derechos humanos (Mude, 2017). Hoy solo hay una situación no africana, que es el caso de Georgia, el cual se inició en enero del 2016.

Las investigaciones realizadas por iniciativa de la Oficina del Fiscal son Kenia y Costa de Marfil. En el primero de los casos, el presidente Kibaki de Kenia y el primer ministro Odinga manifestaron su apoyo a la decisión de la Oficina del Fiscal para abrir una investigación sobre crímenes en Kenia y, respecto a Costa de Marfil, este país aceptó la jurisdicción de la CPI y se comprometió a cooperar con ella (Bensouda, 2014). En lo que se refiere a los exámenes preliminares, de África hay cuatro: Guinea, Nigeria y Burundi, que fueron iniciadas *motu proprio* por la Oficina del Fiscal y, recientemente, el 21 de septiembre del 2016, el gobierno de la República Gabonesa transmitió a la Fiscalía una referencia sobre la situación en Gabón desde mayo del 2016, para solicitarle “abrir una investigación sin demora” (existen también exámenes sobre países no africanos: Afganistán, Colombia, Irak/Reino Unido, Palestina, Ucrania y el caso de buques registrados en Comoras, Grecia y Camboya). No es de omitirse que, en algunos de los casos, por ejemplo: RDC, Uganda o Costa de Marfil, sin calificar los delitos en cuestión, fueron remitidos por el gobierno en turno con la aspiración de que su enjuiciamiento les liberara de fuerzas opositoras o facciones rebeldes de considerable influencia. El presidente de Uganda, Yoweri Museveni, quien solicitara la sede y fuera el anfitrión de la Conferencia de Revisión del Estatuto en

el 2010, se ha convertido en un mordaz crítico hacia la corte. En mayo del 2016, al tomar posesión para su, oficialmente, quinto periodo (gobierna desde 1986), llamó a la CPI un “montón de gente inútil” que provocó que algunos diplomáticos occidentales se retiraran de la ceremonia. La animosidad de Museveni proviene de los nulos avances en el juicio de Joseph Kony y algunos seguidores sobre los abusos cometidos por el Ejército de Resistencia del Señor en el año 2003.

El punto de inflexión del disgusto de algunos de los países africanos hacia la CPI lo constituye la situación en Darfur, Sudán, que, como ya se señaló, fue remitida a la CPI por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Resolución 1593 del 31 de marzo de 2005). El fiscal abrió una investigación en junio del 2005, y en marzo del 2009 y julio del 2010, respectivamente, la CPI dictó la orden de arresto contra el presidente Omar al Bashir por cinco cargos de crímenes de lesa humanidad (asesinato, exterminio, traslado forzoso, tortura y violación), dos cargos de crímenes de guerra (dirigir intencionalmente ataques contra una población civil como tal, o contra civiles individuales que no participen en las hostilidades y saqueo) y tres cargos de genocidio cometido contra los grupos étnicos de Fur, Masalit y Zaghawa entre el 2003 y el 2008.

A partir de entonces, la Unión Africana (UA) se convirtió en el foro para la discusión en torno a la CPI, la cual ha versado, principalmente, en la supuesta inmunidad de que gozan los jefes de Estado y que los exime de ser enjuiciados, y en el alcance de los principios de jurisdicción universal y complementariedad. La relación con la CPI se ha convertido en un tema ordinario de sus Cumbres, e incluso objeto de una reunión extraordinaria celebrada en el 2013.

Tan pronto se conoció la decisión sobre Sudán, el Consejo de Paz y Seguridad de la UA respondió con la adopción de una resolución en la que se destaca la complementariedad de la CPI a las jurisdicciones nacionales, y expresa su firme convicción de que la decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares de emitir la orden de detención podría socavar los delicados esfuerzos de negociación de la UA y las Naciones Unidas para resolver el conflicto en Sudán. Durante la decimotercera Cumbre de Jefes de Estado de la UA (julio del 2009) en Sirte, Libia, los líderes africanos decidieron no cooperar con la CPI para alcanzar la detención de Al Bashir.

El distanciamiento con la CPI se acrecentó cuando, en marzo del 2010, se autorizó al fiscal, entonces el argentino Luis Moreno Ocampo, a llevar a cabo la primera investigación *motu proprio* sobre los crímenes presuntamente cometidos en Kenia durante la violencia poselectoral del 2007-2008, donde murieron 1.200 personas. Se expidieron citaciones a

seis personas que en este país, de forma irónica, se conocieron como los Seis de Ocampo (*Ocampo Six*): Uhuru Muigai Kenyatta, Francis Kirimi Muthaura, Mohammed Hussein Ali, William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey y Joshua Sang. Tras las elecciones nacionales de marzo del 2013, Kenyatta se convirtió en presidente y Ruto en vicepresidente. A la luz de las tensiones generadas por el caso de Kenia, el Parlamento keniano votó, el 5 de septiembre del 2013, por retirarse de la CPI. La denuncia no se hizo efectiva, pero comenzó a generar el espectro de abandono de la CPI. Kenia también propuso enmiendas al Estatuto, una de estas era que los jefes de Estado en funciones pudieran estar exentos de enjuiciamiento; además, planteó que el Estatuto señalara de forma explícita que los juicios ante la CPI pudieran tener lugar en ausencia de los acusados.

La UA convocó a una Cumbre extraordinaria, celebrada en octubre del 2013, para debatir el futuro de la relación de África con la corte. Las principales decisiones de esta asamblea fueron el establecimiento de un grupo de contacto del Consejo de la UA para comunicarse con los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU y expresarles sus preocupaciones respecto de su relación con la CPI, incluido el aplazamiento de los casos de Kenia y Sudán. También resolvieron pedir el apoyo a la solicitud de Kenia de aplazar el juicio de Kenyatta (fijado para noviembre del 2014). Esta última petición fue rechazada en noviembre del 2013 por el Consejo de Seguridad, pero la Fiscal de la CPI decidió retirar los cargos contra el presidente Kenyatta el 5 de diciembre del 2014³.

En la vigesimotercera Cumbre de la UA, celebrada en Malabo, Guinea Ecuatorial (junio del 2014), se adoptó un protocolo de enmiendas al Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos para otorgar inmunidad a jefes de Estado y altos funcionarios de gobierno sobre el enjuiciamiento por delitos como los que son de la jurisdicción de la CPI. Esto también es un indicador del resurgimiento en la retórica panafricanista que hace hincapié en la necesidad de encontrar “soluciones africanas a problemas africanos” en lugar de recurrir a instituciones extranjeras. Las divisiones internas en África sobre la CPI fueron evidentes durante una conferencia titulada “Justicia internacional, reconciliación y paz: la Corte

Penal Internacional y más allá”, celebrada en Dakar en julio del 2014. La conferencia demostró claramente la brecha entre los países africanos que quieren que África encuentre sus propias soluciones y los países que creen que los sistemas de justicia africana no son independientes y no están preparados para juzgar a presuntos responsables de crímenes internacionales (Swart & Krisch, 2014).

En junio del 2015, la Asamblea de la UA resolvió (decisión 586 XXV) establecer un Comité Abierto de Ministros Africanos sobre la CPI. El grupo se reunió por primera vez el 27 de septiembre del 2015 en Nueva York, después se reunieron dos veces más en ese año en Nueva Delhi (octubre) y en La Haya (noviembre). Sus resultados fueron prácticamente los de seguir el diálogo con funcionarios de Naciones Unidas y la CPI; reiterar sus anteriores solicitudes sobre los juicios en curso, sobre todo el de Al Bashir, y desarrollar una estrategia integral para la rápida puesta en marcha de la Corte Africana de Justicia.

Si bien la UA ha sido crítica de la CPI y ha llamado a sus miembros a no cooperar con esta hasta que se resuelvan los puntos de divergencia, ha detenido la promoción de una retirada colectiva: la vigesimoséptima Cumbre Ordinaria celebrada en Kigali, Ruanda (julio del 2016), terminó sin el habitual ataque a la CPI. En Kigali, a diferencia del pasado cuando Botsuana era a menudo la voz solitaria en apoyo a la corte dentro de la UA, otros países se opusieron más abiertamente a cualquier discusión sobre la posibilidad de una retirada total. Nigeria, Senegal, Costa de Marfil, Túnez y Argelia (que no es un Estado miembro de la CPI) se opusieron a cualquier resolución de retirarse de manera masiva (Kegoro, 2016). No obstante, sigue circulando en la UA un borrador relativo a una estrategia de retiro masivo que ha visto complicado su eventual aprobación.

Es muy probable que el debilitamiento en las discusiones y decisiones sobre las críticas y ofensivas hacia la CPI en el seno de la UA, haya propiciado que algunos países comenzaran a tomar acciones unilaterales y anunciaran oficialmente su denuncia del Estatuto y la decisión de dejar de ser parte de la CPI.

Las denuncias de Burundi, Sudáfrica y Gambia

Durante el mes de octubre del 2016, tres países africanos anunciaron su decisión de abandonar la CPI: Burundi, Sudáfrica y Gambia. Ya se mencionó la decisión de septiembre del 2013, por la que el Parlamento keniano votó por retirarse de la CPI, pero que no se hizo efectiva. Sin embargo, el 16 de abril del 2016, el presidente Kenyatta dijo que ningún keniano sería

3 Asimismo, en abril del 2016, los casos Ruto y del periodista Joshua Arap Sang fueron terminados por falta de pruebas, pero la CPI señaló la existencia de “intolerables niveles de interferencia de testigo y de intromisión política” (Verfuss, 2016). Según la actual fiscal Fatou Bensouda, porque “mis testigos han sido amenazados y sobornados por grupos afines a Kenyatta”, que era, y sigue siendo, jefe de Estado”. Es decir, presumía que el mandatario ejerció todo su poder para librarse de ser involucrado en las matanzas étnicas desatadas tras los comicios (Ferrer, 2016).

juzgado en La Haya. “No queremos que algún keniano pase por la experiencia que nosotros hemos tenido” y declaró que la relación de cinco años con la CPI terminaba: “Ese capítulo lo hemos cerrado. Tenemos nuestras propias cortes, nos encargaremos de nuestros propios asuntos, no quiero ver a keniano alguno ir allá, nosotros no regresaremos... ese capítulo está cerrado” (Wafula & Ngirachu, 2016).

Namibia también se pronunció en alguna ocasión por el retiro de la CPI. El Gabinete aprobó, el 23 de noviembre del 2015, una recomendación presentada por el gobernante Partido Swapo para retirar a Namibia de la CPI. Tjekero Tweya, ministro de Información, hizo el anuncio en una conferencia de prensa. El partido Swapo ha criticado durante años a la CPI por su supuesta parcialidad contra africanos y otros países en desarrollo y por estar dirigida a los líderes africanos. De hecho, el presidente Hage Geingob instó a otros países africanos a salir de la CPI. “Algunas personas están diciendo que nosotros somos los que creamos la CPI. Sin embargo, cuando uno crea algo, lo hace para que sea un activo, pero si más tarde se convierte en una abominación, usted tiene el derecho de dejarle puesto que ha dejado de servir a su finalidad”, señaló Geingob (Immanuel, 2015). Cabe destacar que, en el 2007, la Sociedad Nacional por los Derechos Humanos, conocida actualmente como NamRights, presentó una comunicación a la CPI en la que solicitaba que el expresidente Sam Nujoma, el exministro de Defensa Erkki Nghimtina y otros altos funcionarios fueran investigados por instigación, planificación, supervisión y complicidad en la desaparición de centenares de namibianos. El asunto no ha prosperado en la CPI, ni tampoco el gobierno namibio ha oficializado una eventual denuncia del Estatuto.

Burundi

El 12 de octubre del 2016, el Parlamento de Burundi aprobó una resolución para denunciar el Estatuto. Solo dos legisladores votaron a favor de permanecer bajo la jurisdicción de la CPI, mientras que 94 votaron en contra y 14 se abstuvieron. El parlamentario oficialista Gabriel Ntizezerana señaló que la corte es “un instrumento político utilizado por poderes para eliminar a quienes quieren el poder en el continente africano”, en tanto que el legislador de oposición Fabien Baciryano, favorable a la permanencia en la CPI, dijo que el retiro de esta era “incitar al pueblo burundiano a cometer más crímenes” (Hourel, 2016). Burundi notificó formalmente, el 27 de octubre del 2016, a Naciones Unidas su retirada de la CPI. La ministra de Justicia de Burundi, Lauterine Kanyana,

entregó la carta oficial en la oficina del secretario general de la ONU, Ban Ki-moon⁴.

Esta decisión se da en el contexto del anuncio, el 25 de abril del 2016, del inicio de un examen preliminar sobre la situación en dicho país. Para ese momento, se estimaba que más de 430 personas habían sido asesinadas, por lo menos 3.400 personas detenidas y más de 230.000 burundeses obligados a buscar refugio en países vecinos. El examen se centra en los actos de asesinato, encarcelamiento, tortura, violación y otras formas de violencia sexual, así como desapariciones forzadas que presuntamente se han cometido en Burundi. Naciones Unidas culpó a las fuerzas de seguridad y a la policía del presidente del país, Pierre Nkurunziza, por la violencia que lo azota. Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas decidió crear una comisión formal de investigación que pudiera ayudar a identificar a los responsables de la violencia.

La embajadora de Burundi en La Haya, Vestine Nahimana, se quejó de que la CPI hubiera iniciado dichas investigaciones “sin dejar dar al gobierno la primera mordida a la cereza”, agregando que “Burundi y algunos países africanos creen que la CPI no ha dado mucha atención al principio de complementariedad” (Verfuss, 2016)⁵.

Sudáfrica

El malestar de Sudáfrica con la CPI se hizo patente durante la cumbre que la UA celebró en Johannesburgo en junio del 2015. El presidente sudanés Al Bashir asistió, en un desafío a la orden de arresto que pesaba en su contra. El gobierno sudafricano desobedeció a su propia justicia al ignorar sus obligaciones como miembro de la CPI y dejar salir del país al mandatarario. Días después el gobierno sudafricano posteó en su cuenta de Twitter que “*Minister Radebe says Cabinet decided it will review SA's participation in the Rome Statute for a number of reasons*” (“El ministro Radebe dice que el Gabinete decidió que revisará la participación

4 De acuerdo con la parte primera del Art. 127 del Estatuto, todo Estado parte podrá denunciar el Estatuto mediante notificación por escrito dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, misma que surtirá efecto un año después de la fecha en que se reciba la notificación, a menos que en esta se indique una fecha ulterior.

5 El tema de la complementariedad es otra de las más recurrentes críticas a la CPI: de acuerdo con el Estatuto, es un órgano complementario y subsidiario de los tribunales nacionales, que tienen la primacía. El juicio al expresidente marfileño Laurent Gbagbo se lleva a cabo en la CPI, pero el de su esposa Simone se efectúa en Costa de Marfil, por lo que se critica “cómo es posible que la justicia marfileña sea lo suficientemente competente como para juzgar y hacer cumplir una larga condena a la señora Gbagbo y no al expresidente (Charvin, 2016). Este mismo autor señala que “Uno debe preguntarse en qué consisten esos criterios de ‘ausencia de voluntad’ o de ‘incapacidad’ local para llevar a cabo la investigación y las acciones judiciales”.

de Sudáfrica en el Estatuto de Roma por numerosas razones”). Se refiere a Jeff Radebe, el ministro de la Presidencia, y esto sucedió días después del incidente de Al Bashir en medio de numerosas protestas de activistas por haberle dejado partir.

El Congreso Nacional Africano, partido gobernante de Sudáfrica, se pronunció al respecto en octubre del 2015; Obed Bapela, ministro de Gobernanza Cooperativa y Asuntos Tradicionales, declaró que la CPI había perdido su dirección y que el Congreso quería retirarse de esta. El gobierno había pedido más tiempo a la CPI para dar explicaciones sobre el incidente Al Bashir pero, repentinamente, el partido gobernante anunciaba su decisión de dejar la corte, lo cual no era cuestión menor si se toma en cuenta que dicho partido ostenta más del 60 por ciento de los votos en la legislatura.

Finalmente, el 19 de octubre del 2016, el gobierno sudafricano inició ante la ONU el proceso para retirarse de la CPI, según anunció el ministro de Justicia Michael Masutha. Firmado por la ministro de Relaciones Internacionales y Cooperación, Maite Nkoana-Mashabane, se entregó el instrumento de denuncia en el cual se indicaba que la República de Sudáfrica ha encontrado que sus obligaciones con respecto a resoluciones pacíficas de conflictos en ocasiones eran incompatibles con la interpretación dada por la CPI y que esta situación requería que Sudáfrica se retirara de esta.

El 22 de febrero del 2017, la Corte Suprema de Sudáfrica emitió sentencia, en donde se establecía que la notificación de la denuncia del Estatuto sin previa aprobación del Parlamento era inconstitucional e inválida, mismo carácter que le dio a la notificación al depositario del tratado y, en consecuencia, ordenó revocar la notificación de la denuncia. El 7 de marzo, la División de Tratados de Naciones Unidas informó haber recibido la notificación respectiva. Por otra parte, una semana después, las autoridades judiciales sudafricanas dictaron que ese país está obligado a cooperar con la CPI y, en consecuencia, a proceder a la detención del presidente sudanés.

Gambia

El gobierno de Gambia anunció, el 25 de octubre del 2016, su retiro de la CPI acusándola de solo procesar a africanos. El anuncio fue hecho en un comunicado leído en la televisión nacional por el Ministro de Información. Le llamó un “tribunal caucásico internacional que sólo está interesado en la persecución y humillación de la gente de color, especialmente los africanos y sus dirigentes” (Jobe, 2016).

En junio del 2015, el presidente Yahya Jammeh hizo un llamamiento mordaz a la CPI para que investigara el deceso de migrantes africanos que trataban de cruzar en pequeñas embarcaciones el Mediterráneo hacia Europa. “Tenemos el derecho de pedirle a la Corte que investigue, no solo los casos de nacionales de Gambia sino el caso de los miles de jóvenes africanos que han muerto en las costas europeas bajo inusuales circunstancias” (Saine, 2015). Sin embargo, Jammeh fue derrotado, en diciembre del 2016, cuando competía por su quinta reelección, por el candidato opositor Adama Barrow, quien primero señaló que “el gobernante autocrático de Gambia será enjuiciado por sus crímenes dentro de un año al entregar las riendas del gobierno en enero, prometió el Presidente de la nueva coalición de gobierno del país” (Maclean, 2016). Sin embargo, se desdijo después de que Jammeh amenazara con no convalidar la elección y entrever que continuaría en el poder. Tras convulsos momentos, Jammeh tuvo que salir al exilio y Barrow juró como presidente en la Embajada de Gambia en Senegal. El 17 de febrero del 2017, el gobierno de Barrow notificó a la Sección de Tratados de Naciones Unidas la revocación de la denuncia del Estatuto.

Desde luego que estas tres denuncias del Estatuto provocaron la preocupación de la CPI: durante el 15.º período de sesiones la Asamblea de los Estados Parte (celebrado del 16 al 24 de noviembre del 2016, es decir, a un mes del anuncio de las denuncias), su presidente, el senegalés Sidiki Kaba, durante su discurso de apertura se cuestionaba por qué la CPI se había convertido en el objetivo de las críticas “más virulentas que la acusan de jurisdicción parcial, selectiva, discriminatoria e incluso racista e injusta”. No omitió el tema de las denuncias al señalar que “Hoy, un fuerte sentimiento de injusticia atraviesa el continente africano en el que muchos países perciben a la Corte Penal Internacional como la expresión de un imperialismo judicial que quiere castigar a sus dirigentes panafricanos. En los últimos años, esta percepción viene provocando una tensión casi permanente en las relaciones entre África y la Corte Penal Internacional” (Corte Penal Internacional, 2016a).

Intervino también el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein⁶, quien en un duro discurso señaló que “Nos reunimos hoy bajo una alargada sombra arrojada, una vez más, por algunos Estados Parte que quieren abandonar la Corte, abandonar a las víctimas de los crímenes internacionales más abominables, abandonarnos a todos los que hemos

⁶ Zeid Ra'ad Al Hussein, príncipe jordano, participó activamente en las negociaciones para la redacción del Estatuto y fungió como el primer presidente de la Asamblea de las Partes entre el 2002 y el 2005.

trabajado tan duro y durante años en su nombre. Si estos Estados Parte, que al parecer fingían estos últimos estar comprometidos con la responsabilidad penal, quieren marcharse, que se marchen” (Corte Penal Internacional, 2016b), pidiendo a la Asamblea que se mantuviera firme sobre el artículo 27, relativo a la negativa de inmunidad alguna, al argumentar que, si bien el Estatuto permite las revisiones, no debería introducirse ningún cambio bajo amenazas de abandono.

En el marco de la Asamblea, se celebró también una reunión abierta para debatir la “Relación entre África y la Corte Penal Internacional”. En la reunión participaron representantes de la Comisión de la Unión Africana y 38 Estados Parte, entre estos 11 de África. Algunos países africanos, como Botsuana, Costa de Marfil, Nigeria, Malawi, Senegal, Tanzania, Zambia y Sierra Leona comunicaron que no abandonarían la corte⁷.

¿Dónde están los verdaderos adversarios de la CPI?

Sin desestimar el significado que tiene el retiro que anunciaron tres países africanos, la CPI ha padecido, desde su creación, el embate de algunos países que no solo se han negado a ratificar el Estatuto sino que han sido hostiles y abiertos opositores a su existencia, lo que aunado a las críticas recurrentes (procesos largos, solo cuatro sentencias en catorce años, la señalada recurrencia a países africanos, su ambigüedad sobre la complementariedad, etc.) han ralentizado su desarrollo y consolidación.

El hecho de que entre sus 123 miembros no figure Estados Unidos, China, Rusia, India o Israel ha contribuido a reforzar la sensación de que buscar presuntos criminales africanos es más sencillo (Ferrer, 2016), pero también significa la merma de la universalidad pretendida con su creación y deja la percepción de que estos no miembros cuentan con el privilegio de la eximición, por lo que sus nacionales quedan al margen de persecuciones en un halo de impunidad.

Robert Charvin (2016) afirma que, en 1998, se debió optar por la vía convencional (en lugar de la

vía onusiana) debido a que las grandes potencias no tenían voluntad alguna de crear una jurisdicción que se les pudiera aplicar; es decir, se trataba de sancionar los crímenes de los “otros”, de la misma manera que el uso repetitivo del capítulo VII de la Carta (basado en las “penas”) y el abandono del capítulo VI (sobre la negociación) que permiten a las grandes potencias reprimir a los “otros” Estados sin que estos deban asumir alguna responsabilidad.

Las “hostilidades” de Estados Unidos

Estados Unidos ha tenido una difícil relación con la CPI desde sus inicios. Aunque al comienzo apoyó la idea de un mecanismo internacional para perseguir crímenes de guerra y participó activa y productivamente en las negociaciones. Retiró su apoyo al final, cuando la CPI se instituyó como un organismo internacional autónomo de Naciones Unidas, con lo que quedó claro que no estaría en posibilidad de ejercer su veto en el Consejo de Seguridad sobre posibles casos que involucraran a ciudadanos estadounidenses.

No obstante, el presidente Bill Clinton firmó el Estatuto de la CPI el 31 de diciembre del 2000, el último día en el cual estaba abierto para firma, pero la administración Bush “retiró” la firma el 6 de mayo del 2002. John Bolton, en su calidad de subsecretario de Estado, fue el encargado de formular la petición. Bolton afirmaría que “su momento más feliz al servicio del gobierno estadounidense fue el día que retiró la firma de los Estados Unidos del Estatuto de Roma” (Arutz Sheva, 2016).

A Bolton, quien también se desempeñó como embajador de Estados Unidos ante Naciones Unidas, se le conoce como el arquitecto de las políticas estadounidenses anti CPI (Kersten, 2016) y escribió un artículo intitulado “The risks and weaknesses of the International Criminal Court from America’s perspective” (“Los riesgos y debilidades de la CPI desde la perspectiva estadounidense”, 2001), en el cual afirma que los objetivos reales de los promotores de la CPI son reafirmar la supremacía de su autoridad sobre los Estados nación y privilegiar la persecución sobre métodos alternativos para tratar las peores ofensas criminales, ya sea que ocurran en el contexto de una guerra o como resultado de un arbitrario poder doméstico, y que esa era una de las muchas razones por las que el Estatuto era poco sano para la política exterior de Estados Unidos y amenazaba la independencia y flexibilidad que las fuerzas militares estadounidenses requerían para defender los intereses nacionales alrededor del mundo.

La administración Bush suscribió 102 Acuerdos Bilaterales de Inmunidad (43 con Estados parte del

⁷ Botsuana emitió un comunicado de prensa el 25 de octubre del 2016, donde, además de lamentar la decisión de Sudáfrica, señalaba que la Asamblea de las Partes era el lugar indicado para plantear este tipo de preocupaciones, y agregaba que Botsuana permanecía convencida de que, como el único tribunal penal internacional permanente, la CPI es una importante y única institución en el sistema de justicia penal internacional, reafirmaba su membresía al Estatuto y reiteraba su apoyo a un fuerte sistema de justicia penal internacional a través de la CPI y que, por tanto, desestimaba los llamados a denunciar el Estatuto.

Estatuto de Roma), en busca de excluir a sus ciudadanos y a su personal militar de la jurisdicción de la corte, y llegó a aplicar sanciones a Estados cooperantes con la CPI, lo que llevó a la secretaria de Estado del segundo cuatrienio de Bush, Condoleezza Rice, a considerar que eso era darse “un tiro en el pie” (Kersten, 2016).

El 12 de julio del 2002, a iniciativa de Estados Unidos, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1.422, que estableció que si surgiera un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañara la participación de funcionarios, exfuncionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el Estatuto y aporte contingentes, no se inicie ni prosiga, durante un período de doce meses a partir del 1.º de julio del 2002, investigaciones o enjuiciamiento de ningún caso de esa índole, salvo que el Consejo de Seguridad adoptara una decisión en contrario. Se expresaba también la intención de renovar la resolución, en las mismas condiciones, el 1.º de julio de cada año. Definitivamente, lo más grotesco fue la aprobación de la American Services-Members’ Protection Act, ASPA. La ley fue llamada, a modo de burla “The Hague Invasion Act” (la Ley de la Invasión de La Haya) por señalar que se emplearían “todos los medios necesarios para liberar a un oficial estadounidense de la jurisdicción de la Corte”. En diciembre del 2004, el Congreso adoptó la enmienda Nethercutt, como parte de la US Foreign Appropriations Bill. Esta legislación tiene mayores alcances que la ley ASPA, ya que autoriza la suspensión de los fondos de apoyo económico para todos los países que ratificaron el Estatuto, pero que no hubieran firmado un acuerdo bilateral de inmunidad. El segundo cuatrienio de Bush, sin embargo, fue menos mordaz hacia la CPI: votaron a favor de la Resolución del Consejo de Seguridad sobre Darfur y el Ejecutivo dispensó sanciones derivadas de la Enmienda Nethercutt a 14 países.

Con la llegada de Barack Obama a la presidencia, hubo un pequeñísimo giro en la posición respecto a la CPI: cuando Hillary Clinton compareció ante el Senado, a efectos de su ratificación, señaló que “terminaremos las hostilidades hacia la CPI y buscaremos oportunidades para un apoyo efectivo a sus tareas, de forma que se promuevan los intereses de Estados Unidos al llevar criminales ante la justicia” (Feinstein & Lindberg, 2011, 58). El consejero legal del Departamento de Estado, Harold Hongju Koh, y el embajador especial para Crímenes de Guerra, Stephen Rapp, asistieron, en calidad de observadores, a la Asamblea de los Países Parte, celebrada en Nueva York en noviembre del 2009. Con esa misma calidad

asistieron a la Conferencia de Kampala⁸ y con una profunda preocupación sobre el principal de los temas de la agenda: la definición de los crímenes de agresión, y así lo patentizó el embajador Rapp en su intervención al señalar que “Como observadores, no corresponde a nosotros imponer nuestras opiniones a otros delegados. En cambio, vamos a hacer que los delegados reflexionen sobre las consecuencias de la introducción de crímenes de agresión e instaremos a la precaución” (Evans-Pritchard & Jennings, 2010).

En su calidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad, la administración Obama apoyó la remisión de la situación en Libia a la CPI. También, indirectamente, apoyó la labor de la CPI al autorizar el War Crimes Rewards Program –Programa de recompensas sobre criminales de guerra– y proveyó de hasta cinco millones de dólares para recompensas a quienes proporcionaran información que condujera a la localización, arresto, transferencia o juzgamiento de criminales de guerra, entre los que se incluían algunos con orden de aprehensión de la CPI, como Joseph Kony, Dominic Ongwen, Okot Odhiambo, Bosco Ntaganda y Sylvestre Mudacumura (Lambert, 2014)⁹.

Uno de los principales obstáculos a una cooperación más estrecha es la controversia alrededor de los crímenes de agresión. Funcionarios de Washington están preocupados por la definición propuesta, sobre todo porque ciertas acciones emprendidas por Estados Unidos– incluida la invasión a Irak en el 2003– podrían caer en dicha definición (Evans-Pritchard & Jennings, 2010). Recientemente, al comentar el Informe de la juez presidente de la Corte a Naciones Unidas, la diplomática estadounidense Valerie Bidens señaló que continuaban teniendo serias preocupaciones acerca de las modificaciones del Estatuto sobre el crimen de agresión aprobadas. “Creemos que, en aras de la paz y la justicia, y para garantizar cualquier decisión para activar la jurisdicción del Tribunal sobre ese delito, se debe proporcionar una mayor claridad con respecto a ciertos temas críticos, entre ellos sobre qué conducta

8 La Asamblea de los Estados Parte (AEP) determinó convocar a la primera Conferencia de Revisión del Estatuto para considerar eventuales enmiendas. Se acordó su celebración en Kampala, Uganda, del 31 de mayo al 11 de junio del 2010. Los temas principales acordados para la agenda de la reunión fueron el Art. 124; la definición del crimen de agresión y la inclusión del uso de ciertas armas como crimen de guerra en el contexto de un conflicto armado que no sea de carácter internacional.

9 En el Legislativo estadounidense es de destacarse la *Sudan Peace, Security and Accountability Act* del 2013 que proponía sanciones contra aquellos que no ejecutaran las órdenes de arresto de la CPI contra oficiales sudaneses y la propuesta del senador Benjamin Cardin, también del 2013, que formulaba un llamamiento a la CPI para que juzgara al presidente sirio Bashar al Assad a través de una propuesta de resolución relativa del Consejo de Seguridad iniciada por Estados Unidos. Si bien ambas propuestas no se convirtieron en ley, son muestra de un pequeño declive en la agresividad del Congreso hacia la CPI.

y qué Estados serían cubiertos por las enmiendas”. En sutil declaración, dejó entrever que esto sería una razón más para justificar la no incorporación a la CPI: “Seguimos creyendo que una decisión para activar las enmiendas sin clarificación de estas cuestiones enfriará más la voluntad de los Estados a tomar medidas encaminadas a detener las atrocidades que impulsaron la creación de la corte y agravarán los retos que ya tiene por enredos y disputas de carácter mucho más político de los que actualmente enfrenta” (United States Mission to the United Nations, 2016).

En el contexto de la ríspida campaña electoral del 2016, John Bolton señaló que de ganar la candidata demócrata Hillary Clinton ratificaría el Estatuto de Roma. Lo anterior lo declaró al hablar en la Conferencia “Hacia un nuevo Derecho de la Guerra” organizada por el Centro Legal Israelí “Shurat HaDin”. En cuanto a la CPI, Bolton llamó a las naciones democráticas a no comprometerse con la CPI, a la que etiquetó de irresponsable, ilegítima, impotente y parcial. “No debemos cooperar con la CPI para darle legitimidad” dijo. “La CPI es una ilusión. Un montón de gente en togas negras que nunca será capaz de detener a los brutales dictadores que llevan a cabo asesinatos en masa”. Agregó, además, que “Ahí no existen controles y equilibrios. Es en la práctica un tribunal *ad hoc* para atacar a los líderes africanos” (Arutz Sheva, 2016).

Con nombres de oficiales estadounidenses en el examen preliminar sobre Afganistán y otro examen sobre crímenes de Hamas y fuerzas israelíes en el horizonte, así como el arribo a la Casa Blanca de los republicanos del ala más radical, difícilmente se prevé un cambio en la postura de Estados Unidos; por el contrario, como bien señala Mark Kersten (2016), es de esperarse que Washington continúe construyendo un cuerpo legal para que ciudadanos de países no parte de la CPI, como Estados Unidos, estén exentos de la jurisdicción de la CPI.

Rusia se suma a asestar otro golpe

Tras el apoderamiento por Rusia de las regiones de Abjasia y Osetia del Sur, en agosto del 2008, la República de Georgia presentó una denuncia contra Rusia ante la CPI por “limpieza étnica”. El 28 de enero del 2016 se autorizó por la Cámara de Cuestiones Preliminares I se abriera la “Situación en Georgia”; por otra parte, el 17 de abril del 2014, el gobierno de Ucrania presentó una declaración en la que aceptaba la jurisdicción de la CPI sobre presuntos crímenes cometidos en su territorio desde el 21 de noviembre del 2013 al 22 de febrero del 2014. En consecuencia, la fiscal de la CPI decidió abrir una averiguación sobre la situación en Ucrania, con el

fin de establecer si se cumplen los criterios del Estatuto para la apertura de una investigación.

En este contexto, y aprovechando la coyuntura del anuncio sobre el retiro de la CPI de tres países africanos, el presidente Vladimir Putin ordenó se aceptara la supuesta propuesta del Ministerio de Justicia, consensuada con el Ministerio de Exteriores, el Tribunal Supremo, la Fiscalía General y el Comité de Instrucción para informar al Secretario General de Naciones Unidas sobre la decisión de Rusia de no formar parte de la CPI. Rusia no había ratificado el Estatuto, sólo lo había firmado, por lo que no existían obligaciones desde el punto de vista del Derecho Internacional, pero el anuncio tenía marcados tintes políticos y mediáticos que, sin duda, contribuyeron a desprestigiar aún más a la CPI.

Según la Declaración del Ministerio Ruso de Relaciones Exteriores, el 16 de noviembre del 2016, el presidente de la Federación Rusa firmó el Decreto “sobre la intención de no ser parte en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. Señaló también que: “Lamentablemente la Corte no ha cumplido con las expectativas de convertirse en un verdadero tribunal internacional independiente y acreditado. El trabajo de la Corte se ha caracterizado de una manera primaria como ineficaz y unilateral en diferentes foros, incluyendo la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad. Cabe destacar que durante los 14 años de trabajo de la Corte se han emitido sólo cuatro sentencias y ha gastado más de un billón de dólares. En este sentido, la iniciativa de la Unión Africana que ha decidido desarrollar medidas para una retirada coordinada de los Estados africanos es comprensible. Algunos de estos Estados ya están llevando a cabo tales procedimientos” (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2016).

Continúa el comunicado con lo que veladamente puede suponerse es la verdadera causa del golpe ruso a la CPI: “La Federación de Rusia no puede permanecer indiferente ante la actitud de la corte vis a vis la situación de agosto de 2008. El ataque del régimen de Saakashvili a la pacífica Tsjinvali, el asesinato de las fuerzas de paz rusas que dio lugar a acusaciones de la Corte contra la milicia de Osetia del sur y soldados rusos. La eventual investigación de acciones y órdenes de los funcionarios georgianos fueron dejadas a la discreción de la justicia georgiana y quedó fuera del foco de atención de la Oficina de la Fiscal de la CPI. Este desarrollo habla por sí mismo. Difícilmente podemos confiar en la CPI ante tal situación” (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 2016).

No puede dejar de mencionarse que, ante este anuncio, el presidente filipino, Rodrigo Duterte,

declaró que podría seguir el ejemplo de Rusia y retirarse de la CPI, donde sus críticos dicen que él podría ser acusado por los miles muertos en su guerra contra las drogas. Señaló que en la CPI solo los países pequeños son golpeados, pero que nada se ha hecho sobre los miles de niños y mujeres que mueren en bombardeos en Siria e Irak. En otra ocasión volvió a arremeter contra la CPI y, en particular, contra la Fiscal: “¿Usted me asusta con encarcelarme? ¿Corte Penal Internacional? Tonterías” (Fernández & Chang, 2016), esto último dicho con lenguaje vulgar.

Esto no es solidaridad con Rusia ni con los países africanos: el 13 de octubre del 2016, la fiscal Fatou Bensouda hizo un posicionamiento sobre la situación en Filipinas al señalar que su oficina es consciente de los preocupantes asesinatos extrajudiciales reportados de presuntos traficantes y consumidores en las Filipinas, que podrían haber llevado a más de 3.000 muertes en los últimos tres meses. “Estoy profundamente preocupada por los presuntos asesinatos y el hecho de que las declaraciones públicas de altos funcionarios de la República de Filipinas parecen tolerar estos homicidios y más parecen alentar a las fuerzas del Estado y civiles a que continúen enfocándose en estas personas con fuerza letal. Estas ejecuciones extrajudiciales podrían caer bajo la jurisdicción de la CPI”... “Déjenme ser clara: cualquier persona en Filipinas que incite o participe en actos de violencia masiva incluyendo el ordenar, solicitar, alentar o contribuir de otra manera a la comisión de crímenes dentro de la jurisdicción de la CPI es potencialmente susceptible de acusación ante la Corte” (International Criminal Court, 2016a).

La indiferencia china

El gobierno chino entiende y apoya de forma consistente el establecimiento de una Corte Penal Internacional independiente, imparcial, eficaz y universal. Si el funcionamiento de la corte puede hacer realidad que los individuos que cometan los más graves crímenes reciban el debido castigo, esto no solo ayudará a los pueblos a tener confianza en la comunidad internacional, sino que también será conducente para la paz y seguridad internacionales. Basado precisamente en este criterio de entendimiento fue que el gobierno chino tomó parte activa en el proceso de negociaciones sobre el Estatuto de Roma. Lo lamentable es que algunos artículos del texto del Estatuto aprobado en la Conferencia de Roma podrían no satisfacer la razonable preocupación del gobierno chino, la delegación participante

tuvo que votar en contra del Estatuto cuando se aprobó. Esta fue también la razón por la que China podría no suscribir el Estatuto de Roma.

Específicamente, China señala que el funcionamiento de la CPI debe ceñirse de manera estricta a la observancia del principio de complementariedad; enfocar su competencia a los delitos internacionalmente señalados como graves; no debe ir en contra de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas, sobre todo en lo relativo a los crímenes de agresión, y que la CPI debe cumplir sus deberes, objetiva e imparcialmente, al hacer su mejor esfuerzo para evitar cualquier cuestión política.

Por otra parte, se ha señalado que también deben considerarse las reservas históricas chinas sobre interferencia internacional en los asuntos internos de los Estados; sus estrechos vínculos económicos y políticos con los Estados a los que el Consejo de Seguridad ha aprobado la participación de la CPI, como Sudán, Libia bajo Gadafi y, eventualmente, Siria, y el tono general de asertividad que ha coloreado la política exterior de China en los últimos años (Wuthnow, 2012). Hua Deng (2016) afirma que China no puede aceptar el principio y las reglas de la jurisdicción universal de la CPI porque su autorización en el Estatuto de Roma no se basa en el consentimiento del Estado, además la impone en parte no contratante sin su consentimiento.

El gobierno chino ha dejado entrever “la posibilidad de considerar la adhesión al estatuto en el momento adecuado”, para lo cual seguiría con atención los progresos y operación de la CPI con la disposición de hacer contribuciones al estado de derecho en la comunidad internacional, y recuerda que China accedió al establecimiento de los tribunales penales internacionales para Ruanda y la ex Yugoslavia. A pesar de sus ya señalados intereses en Sudán, Beijing accedió a la remisión de la situación en Darfur a la CPI en el año 2005 y, en febrero del 2011, votó a favor de la remisión de la cuestión de Libia a la CPI. Sin embargo, una adhesión a corto plazo verdaderamente parece inviable.

Consideraciones finales

La CPI pasa por uno de los momentos más difíciles de su corta existencia. El anuncio del retiro de tres países africanos y la posibilidad de que sean más han mermado su credibilidad, debilitado su argumento disuasorio y es posible que interrumpen o lentifiquen su proceso de consolidación. Algunas de sus críticas son razonables, pero otras parecen injustas. Es evidente una conexión entre juicios en curso o potenciales

enjuiciamientos y los países que desean retirarse o en la renuencia a ratificar el Estatuto, particularmente, Estados Unidos y Rusia.

La preponderancia de los juicios y exámenes preliminares de países africanos tiene su origen, muchos de estos, en que fueron los mismos Estados africanos los que lo solicitaron. En un análisis más riguroso e incisivo se ha señalado que porque “tienen pobres mecanismos de rendición de cuentas domésticas, fueron claramente blancos fáciles para una nueva corte que buscaba establecer su legitimidad” (Swart & Krisch, 2014, p. 41), por eso hay un profuso historial de tribunales penales de carácter internacional o híbrido que se han establecido en África: el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), creado por la Resolución 955 del Consejo de Seguridad en 1994, el Tribunal Especial para Sierra Leona, que fue establecido conjuntamente por el gobierno de Sierra Leona y las Naciones Unidas con el mandato de juzgar a los responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario y el derecho de Sierra Leona, y que incluyó el juzgamiento del expresidente de Liberia, Charles Taylor, o, recientemente, las Cámaras Africanas Extraordinarias, establecidas en Senegal con apoyo de la UA. Este tribunal se creó en febrero del 2013 para juzgar al dictador chadiano Hissène Habré por ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas y casos de tortura. En diciembre del 2016, la CPI y las partes africanas del Estatuto celebraron un encuentro en Addis Abeba. Las discusiones se centraron en la importancia del principio de complementariedad y la necesidad de que los sistemas judiciales nacionales construyan y fortalezcan sus capacidades para que puedan investigar y enjuiciar crímenes de la jurisdicción de la CPI, asimismo evitar la necesidad de la intervención de esta (International Criminal Court, 2016b).

África y la propia CPI están en disposición de revertir esta situación, sin subestimar que como bien se ha expresado “la lucha contra la impunidad y la preocupación por el bienestar de los más vulnerables son los valores centrales de la humanidad, independientemente de su geografía” (Tladi, 2009, p. 69).

Con todo, el presidente de la Asamblea de las Partes de la CPI, Sidiki Kaba, es optimista y en el último periodo de sesiones señaló: “Tenemos doce meses, es la prórroga. Lo que escuché me hace creer que cuando estemos aquí, estaremos juntos otra vez y que la retirada no se formalizó” (Kaba, 2016), pero no dejó de calificar al momento que atravesaba la CPI como deprimente y que, innegablemente, se trataba de un momento muy difícil.

Referencias

- ANC plans to withdraw South Africa from international criminal court (2015, October 11). *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/11/anc-withdraw-south-africa-international-criminal-court>
- Arutz Sheva. Israel National News (2016). Bolton warns: Hillary will sign America up to the ICC. Recuperado de <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/213874>
- Ba, O. (2016). Why is South Africa withdrawing from the International Criminal Court? And why now? *Africa is a country*. Recuperado de <http://africasacountry.com/2016/10/why-is-south-africa-withdrawing-from-the-international-criminal-court-and-why-now/>
- Bensouda, F. (2016). Is the International Criminal Court (ICC) targeting Africa inappropriately? *ICC Forum*. Recuperado de <http://iccforum.com/africa>
- Bolton, J. (2001). The risks and weaknesses of the International Criminal Court from America's perspective [versión electrónica]. *Law and Contemporary Problems*, 64 (1): 167-180. Recuperado de <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1205&context=lcp>
- Centre for Human Rights, Faculty of Law, University of Pretoria. *Instrument of Withdrawal*. Recuperado de <http://www.chr.up.ac.za/images/stories/chr/news/centrenews/2016/Instrument%20of%20Withdrawal%20ICC.jpg>
- Charvin, R. (2016). *Evaluación crítica sobre la Corte Penal Internacional, 1998-2002-2016*. Recuperado de <http://www.investigacion.net/es/evaluacion-critica-sobre-la-corte-penal-internacional-1998-2002-2016/#sthash.u3uerjvr.dpuf>
- Corte Penal Internacional (2016a). *Declaración del Presidente de la Asamblea de los Estados Partes, Sr. Sidiki Kaba, decimoquinto período de sesiones de la Asamblea de los Estados Partes*. La Haya, 16 de noviembre de 2016.
- Corte Penal Internacional (2016b). *Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein*. Asamblea. La Haya, 16 de noviembre de 2016.
- Corte Penal Internacional (2016c). *Boletín de prensa ICC-CPI-2016/125-PR/1260: Asamblea de los Estados Partes concluye su 15.º período de sesiones*. La Haya, 25 de noviembre de 2016.
- Deng, H. (2016). What can China do to develop International Criminal Law and Justice further from the perspective of the Interna-

- tional Criminal Court? *Tribuna Internacional [Revista Electrónica]*, 29 (2): 19-27. Recuperado de <http://www.tribunainternacional.uchile.cl/index.php/RTI/article/viewFile/41957/43902>
- Estatuto de Roma (1998). Recuperado de [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Evans-Pritchard, B. & Jennings, S. (2010). US takes cautious steps towards ICC. *Global Policy Forum*. Recuperado de <https://www.globalpolicy.org/empire/49067-us-takes-cautious-steps-towards-icc.html>
- Feinstein, L. & Lindberg, T. (2011). *Means to an End. U.S. Interest in the International Criminal Court*. Arlington: The Brookings Institution.
- Fernández, C. & Chang, R. (Eds.) (2016, November 28). Philippines' Duterte calls Western threats of ICC indictment hypocritical. *Reuters*. Recuperado de <http://uk.reuters.com/article/uk-philippines-duterte-idUKKBN13N19N>
- Ferrer, I. (2016, 26 de octubre). África rompe con La Haya. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/26/actualidad/1477477650_280212.html
- Hourelid, K. (2016). Burundi parliament overwhelmingly votes to leave International Criminal Court. *Reuters*. Recuperado de <http://www.reuters.com/article/us-burundi-icc-idUSKCN12C1LH>
- Immanuel, S. (2015, November 24). Cabinet affirms ICC withdrawal. *The Namibian*. Recuperado de <http://www.namibian.com.na/index.php?page=archive-read&id=144660>
- International Criminal Court (2014). *Statement by the International Criminal Court on the passing of Arthur Robinson 9 April 2014*. Recuperado de <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr992>
- International Criminal Court (2016a). *Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda concerning the situation in the Republic of the Philippines 13 October 2016*. Recuperado de <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=161013-otp-stat-php>
- International Criminal Court (2016b). *International Criminal Court holds retreat with African States Parties in Addis Ababa. Press Release, 7 December 2016. ICC-CPI-2016/207-PR 1263*. Recuperado de <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=PR%201263>
- Jobe, A. (2016). Gambia announces withdrawal from International Criminal Court. *The Fatu Network*. Recuperado de <http://fatunetwork.net/2016/10/26/gambia-announces-withdrawal-from-international-criminal-court/>
- Kaba, S. (2016). *Intervention à l'Assemblée des Etats Parties Réunion ouverte du Bureau "Relations entre l'Afrique et la Cour pénale internationale". Vendredi 18 novembre*. Recuperado de https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASPI5/ASPI5-OpenBureauMeeting-Statement-PASP-FRA.pdf
- Kegoro, G. (2016, July 24). Chance to make amends with the ICC now exists. *Daily Nation*. Recuperado de <http://www.nation.co.ke/oped/Opinion/-Chance-to-make-amends-with-the-ICC-now-exists/440808-3307732-2regsxz/index.html>
- Lambert, C. (2014). *The Evolving US Policy towards the ICC*. Recuperado de <http://www.internationaljusticeproject.com/the-evolving-us-policy-towards-the-icc/>
- Maclean, R. (2016, December 7). The Gambia's new rulers vow to prosecute outgoing president. *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/07/the-gambias-new-rulers-vow-to-prosecute-outgoing-president>
- Moreno-Ocampo, L. (2007). The International Criminal Court: Seeking Global Justice [versión electrónica]. *Case Western Reserve Journal of International Law*, Volume 40, Issue 2007-2008, 215-225. Recuperado de <http://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1281&context=jil>
- Mude, T. (2017). "Demystifying the International Criminal Court (ICC) Target Africa Political Rhetoric". *Open Journal of Political Science*, 7 (1): 178-188. Recuperado de http://file.scirp.org/pdf/OJPS_2017012510543934.pdf
- Republic of Botswana. Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation (2016). *Statement on the withdrawal of South Africa from the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC)*. October 25. Recuperado de <http://www.pgaction.org/pdf/Media/Press-Release-Botswana-Statement-on-Withdrawal-of-South-Africa-from-the-Rome-Statute.pdf>
- Saine, P. (2015). Gambia's Jammeh wants ICC to investigate migrant deaths. *Reuters*. Recuperado de <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-gambia-idUSKB-N00O26720150608>
- Shabas, W. (2009). *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press.

- South Africa to review membership of world court after Bashir row (2015, June 25). *The Guardian*. 25 June. Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/25/south-africa-review-international-criminal-court-bashir>
- Swart, M. & Krisch, K. (2014). Irreconcilable Differences? An Analysis of the Standoff between the African Union and the International Criminal Court [versión electrónica]. *African Journal of International Criminal Justice*, 1 (1): 38-56. Recuperado de http://www.elevenjournals.com/tijdschrift/AJ/2014/0/AJ_2352-068X_2014_001_000_003.pdf
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2016). *Statement by Russian Foreign Ministry N.º 2111-16-11-2016*. Recuperado de http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2523566
- Tladi, D. (2009). The African Union and the International Criminal Court: The battle for the soul of international law [versión electrónica]. *South African Yearbook of International Law*, 34: 57-69. Recuperado de <http://diretlati.com/the-african-union-and-the-international-criminal-court-the-battle-for-the-soul-of-international-law/>
- United States Mission to the United Nations (2016). *Remarks at the 71st General Assembly Report of the International Criminal Court*. Recuperado de <https://usun.state.gov/remarks/7530>
- Verfuss, T. (2016) Claims of ICC bias and double standards at ASP annual meeting. *Journalists for Justice*. Recuperado de <http://www.theeastafrican.co.ke/news/Claims-of-ICC-bias-and-double-standards-at-ASP-annual-meeting/2558-3467836-4h8fb2z/index.html>
- Wafula, C. & Ngirachu, J. (2016, April 17). Never again, vow Uhuru, Ruto as ICC is criticised. *Daily Nation*. Recuperado de <http://www.nation.co.ke/news/Uhuru-ends-ICC-ties/1056-3162654-1cete8z/index.html>
- Wuthnow, J. (2012). "China and the ICC". *The Diplomat*, December 7, 2012. Recuperado de <http://thediplomat.com/2012/12/china-and-the-icc/>
- Kersten, M. (2016). John Bolton says Hillary Clinton Would Join the ICC. Is He Right? Recuperado de <https://justiceinconflict.org/2016/06/22/john-bolton-says-hillary-clinton-would-join-the-icc-is-he-right/>