

¿QUIÉN LIDERARÁ LA JUSTICIA INTERNACIONAL EN EL S. XXI? RETOS DE LA UE ANTE LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL

SUMARIO: 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- LAS RAZONES DEL APOYO DE LA UE A LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL Y EL MARCO JURÍDICO EN EL QUE SE INCARDINA. 3.- LA POLÍTICA DE APOYO DE LA UE A LOS TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES, *AD HOC*, MIXTOS E INTERNACIONALIZADOS. 4. –LA LABOR DE LA UE PARA CONSOLIDAR UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL CON LAS CARACTERÍSTICAS DE UNIVERSALIDAD, INTEGRIDAD, INDEPENDENCIA Y EFECTIVIDAD: 4.1.- Hacia una Corte Penal Internacional universal: la contribución de la Unión Europea; 4.2.- La integridad del Estatuto de Roma y la ardua labor de la Unión; 4.3.-Una Corte Penal independiente gracias a las aportaciones de la Unión; 4.4.-Una Corte Penal Internacional efectiva: el verdadero desafío de la cooperación y el crimen de agresión: 4.4.1. *La implantación del Estatuto de Roma como premisa básica de la efectividad*; 4.4.2. *La cooperación con la Corte: el gran caballo de batalla*; 4.4.3.- *La Corte Penal Internacional y el crimen de agresión frente a una Europa dividida*.

1.-INTRODUCCIÓN

El desarrollo normativo e institucional de la justicia penal internacional constituye uno de los hitos más importantes de los últimos siglos en la lucha contra la impunidad. Efectivamente, por primera vez contamos con instituciones judiciales internacionales capaces de enjuiciar a individuos, con independencia de su cargo oficial, que sean responsables de los más graves crímenes de trascendencia internacional en su conjunto, así, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad, el genocidio y la agresión.

De este modo, y en relación con el espectro de actuación del Derecho Internacional Penal y la responsabilidad penal internacional del individuo, a lo largo del siglo XX, han surgido tribunales penales *ad hoc*, así el Tribunal de la ex Yugoslavia y el de Ruanda (creados por el Consejo de Seguridad)¹. Sin embargo, no son los únicos tribunales existentes en el panorama del Derecho Internacional Penal. Desde los años 90 han visto la luz varios tribunales internacionalizados o mixtos, para hacer frente a vulneraciones graves del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en distintas partes del mundo, entre otros, los

¹ Así, los Tribunales *ad hoc* fueron creados como órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad de acuerdo con el artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas y en el marco del Capítulo VII de ésta. El art. 29 de la Carta de las Naciones Unidas parte del concepto de “delegación” inmanente. El Consejo de Seguridad puede establecer órganos subsidiarios que le ayuden en sus funciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Posee así la potestad discrecional de delegar en estos órganos el ejercicio de las competencias propias del Capítulo VII. Es una actuación que proviene de un mandato de Derecho Internacional Público, de tal manera que los actos de los órganos subsidiarios se imputan al Consejo de Seguridad y dichos órganos se hallan subordinados a él de modo jerárquico, con una dependencia orgánica y funcional (CARDONA LLORENS, J., “El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 13ªed., Tecnos, Madrid, 2002, pp. 228-231; RUIZ DE LOS PAÑOS BRUSI, A., “El problema de la independencia orgánica de la Corte Penal Internacional”, en *Hacia una justicia internacional* (XXI Jornadas de Estudio, 9 al 11 de junio de 1999, Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, BSCH, Civitas, 2000, pp. 682-685).

Paneles Especiales de Timor Oriental², las Salas Especiales de Camboya³, el Tribunal de Sierra Leona⁴, los tribunales internacionalizados de Kosovo⁵, y el Tribunal Especial para el Líbano⁶.

² Así, por ejemplo, en Timor Oriental, el Representante Especial o Administrador Transitorio en Timor Oriental (En ejercicio de los poderes atribuidos por el Consejo de Seguridad (UN Doc. S/RES/1272 (1999), de 25 de octubre), promulgó el Reglamento 2000/15, sobre el Establecimiento de Paneles con Jurisdicción Exclusiva sobre Crímenes Graves (UNTAET/REG/2000/15, 6 June, *Regulation No 2000/15 on the Establishment of Panels with Exclusive Jurisdiction over Serious Criminal Offences*). Esta norma creaba así unos paneles de jueces mixtos o internacionalizados que se insertaban en el Tribunal de Distrito y en el Tribunal de Apelación de Dili. Los Paneles Especiales pusieron fin a sus trabajos el 20 de mayo de 2005. En sus cinco años de funcionamiento, los Paneles Especiales llevaron a cabo 55 enjuiciamientos, con el resultado de 84 condenas y 3 absoluciones (La fuente de estos datos es *U. C. Berkeley, War Crimes Studies Center*, <http://socrates.berkeley>).

³ Por otro lado, en Camboya, también se crearon una serie de Salas Especiales inmersas en los Tribunales de este país, y que son el fruto de un prolongado proceso de negociación entre las Naciones Unidas y el Gobierno camboyano. Como fruto de este proceso, contamos con dos instrumentos normativos principales, uno de Derecho interno (*Ley de establecimiento de las Salas Especiales en los Tribunales de Camboya para el Enjuiciamiento de los Crímenes cometidos durante el período de la Kampuchea Democrática*, aprobada en agosto de 2001 y enmendada en octubre de 2004 (*Law on the Establishment of Extraordinary Chambers, with inclusion of amendments as promulgated on 27 October 2004 (NK/RKM/1004/006)*, disponible en <http://www.cambodia.gov.kh/krt/>), y otro de Derecho internacional (*Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno real de Camboya relativo al procesamiento, con arreglo al derecho de Camboya, de los crímenes cometidos durante el período de la Kampuchea Democrática*, firmado el 6 de junio de 2003 y ratificado por Camboya el 19 de octubre de 2004. Ver: A/RES/57/228 B, de 22 de mayo de 2003, que contiene el Proyecto de Acuerdo posteriormente firmado por ambas partes). Las Salas Especiales en los Tribunales de Camboya comenzaron a desempeñar sus funciones el 3 de julio de 2006 (Una síntesis de este proceso de construcción institucional puede encontrarse en *Anual Report on Achievements of the ECCC for 2006*, pp. 1-2, disponible en <http://www.eccc.gov.kh/>).

⁴ En Sierra Leona, el proceso fue similar al de Camboya y se creó un tribunal fruto de la Resolución 1315 del Consejo de Seguridad de 14 de agosto de 2000 (UN Doc. S/RES/1315 (2000)), y del Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Sierra Leona, que fue firmado el 16 de enero de 2002, y que incluía el Estatuto de Tribunal Especial para Sierra Leona (ETESL) como anexo. Tanto el Acuerdo como el Estatuto pueden consultarse en <http://www.sc-sl.org>, así como en la *Carta de fecha 6 de marzo de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General*, que contiene el *Informe de la misión de planificación sobre el establecimiento del Tribunal Especial para Sierra Leona*, UN Doc. S/2002/246, de 8 de marzo de 2002, en cuyo Apéndice II se encuentra el Acuerdo, figurando el Estatuto como Documento Adjunto). Mediante la *Special Court Agreement, 2002, Ratification Act, 2002*, adoptada por el Parlamento nacional, Sierra Leona ratificó este instrumento internacional, y así se creó este tribunal de naturaleza híbrida, que sigue en funcionamiento.

⁵ Finalmente, en el caso de Kosovo y de su Administración Internacional, se optó por una serie de tribunales "internacionalizados", al estilo de los ya existentes en Timor Oriental o en Camboya, de modo que la presencia internacional se manifiesta en la composición de los tribunales internos (Tras los acontecimientos violentos de Mitrovica en el año 2000, en el ámbito de la UNMIK, se promulga el Reglamento 2000/6 con el fin de elegir jueces y fiscales internacionales (UNMIK Regulation N°2000/6 "On the Appointment and Removal from Office of International Judges and International Prosecutors" (http://www.unmikonline.org/regulations/2000/re2000_06.htm)). en el tribunal de distrito de Mitrovica. Esta medida se fue extendiendo al resto de los tribunales de Kosovo, mediante el Reglamento 2000/34 (UNMIK Regulation N°2000/34 Amending UNMIK Regulation N°2000/6 "On the Appointment and Removal from Office of International Judges and International Prosecutors" (http://www.unmikonline.org/regulations/2000/re2000_34.htm)). Por otro lado, se crean también Paneles especiales para crímenes de guerra y el crimen organizado (El Reglamento 2000/64 concede poderes al Representante Especial del Secretario General para elegir a un fiscal internacional, un juez internacional o un panel de tres jueces, de los cuales dos al menos han de ser internacionales (UNMIK Regulation N°2000/64 "On Assignment of International Judges/Prosecutors and/or Change of Venue" (http://www.unmikonline.org/regulations/2000/re2000_64.htm)). En todo caso, hay que distinguir el Reg. 2000/6, que establece la elección de un juez internacional como miembro de un tribunal regular, y el Reg. 2000/64, que alude a determinados casos que deben ser juzgados por paneles especiales con una mayoría de presencia internacional). Éstos se encuentran ya ejerciendo sus funciones, no exentas de dificultades.

⁶ El 13 de diciembre de 2005, el Gobierno de la República Libanesa pidió a las Naciones Unidas que establecieran un tribunal de carácter internacional para enjuiciar a todos los presuntos responsables

No obstante, el mayor logro de este creciente “sistema” de justicia penal internacional ha sido la adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) en julio de 1998, y su posterior entrada en vigor el 1 de julio de 2002 tras la obtención de las 60 ratificaciones estipuladas. Actualmente, el Estatuto de Roma de la CPI cuenta con 121 ratificaciones⁷, con un ámbito de aplicación que aspira a la universalidad, y se halla ya conociendo de casos relativos a las situaciones de la República Democrática del Congo, Sudán, Uganda, República Centroafricana, Kenia y Libia⁸.

La Unión Europea (UE) no podía permanecer ajena a estas instituciones y, desde el primer momento, ha colaborado con el establecimiento de las mismas, ha contribuido a su financiación y ha proporcionado un apoyo político, en algunos casos, fundamental. En este sentido, hemos de destacar como tribunales más beneficiados, al Tribunal *ad hoc* para la ex Yugoslavia⁹, y a la Corte Penal Internacional¹⁰. No obstante, también podemos afirmar que han existido serias

del atentado que tuvo lugar el 14 de febrero de 2005 en Beirut y causó la muerte del ex Primer Ministro Libanés Rafiq Hariri y otras 22 personas. Con arreglo a la resolución 1664 (2006) del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas y la República Libanesa negociaron un acuerdo sobre el establecimiento de un Tribunal Especial para el Líbano. Una vez aprobada la resolución 1757 (2007) del Consejo de Seguridad, de 30 de mayo de 2007, las disposiciones del documento anexo a ella, incluido el Estatuto del Tribunal Especial que figuraba como apéndice, entraron en vigor el 10 de junio de 2007.

El mandato del Tribunal Especial para el Líbano es enjuiciar a los responsables del atentado de 14 de febrero de 2005 que causó la muerte del ex Primer Ministro Rafiq Hariri, y provocó la muerte o lesiones a otras personas. La competencia del Tribunal puede ampliarse más allá del atentado con bomba de 14 de febrero de 2005 si el Tribunal determina que otros ataques ocurridos en el Líbano entre el 1º de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005 están conectados conforme a los principios de la justicia penal al atentado de 14 de febrero de 2005 y son de naturaleza y gravedad similares. Esa conexión podrá consistir, entre otras cosas, en una combinación de los siguientes elementos: intención de delinquir (móvil), finalidad de los ataques, naturaleza de las víctimas, patrón de los ataques (modus operandi) y autores. Los delitos cometidos después del 12 de diciembre de 2005 podrán incluirse en la competencia del Tribunal bajo los mismos criterios si así lo deciden el Gobierno de la República Libanesa y las Naciones Unidas, con el consentimiento del Consejo de Seguridad (<http://www.un.org/spanish/News/focus/tslibano/>).

⁷ 33 son Estados africanos, 18 de Asia y Pacífico, 18 de Europa Oriental, 27 de América Latina y Caribe, y 25 de Europa Occidental y otros Estados.

⁸ Ver: <http://www.icc-cpi.int/menu/asp/states%20parties/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute?lan=fr-FR>

⁹ De hecho, y en cuanto a los Tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda, destacamos que ambos cuentan con el apoyo financiero de la Unión Europea, amén del apoyo jurídico, como veremos con posterioridad. Baste señalar, en este sentido, la Declaración común sobre la antigua Yugoslavia que hicieron los Estados miembros de la Unión Europea, el 13 de enero de 1993, subrayando la necesidad de un tribunal penal internacional, y declarándose dispuestos a apoyar esta iniciativa en la ONU (Boletín de las CE, nº1/2-1993, punto 1.4.5).

¹⁰ En un primer nivel, la UE ha apoyado a la Corte Penal Internacional, tanto antes de su creación a través de la Conferencia de Roma, como durante la misma, proyectando su apoyo en distintas esferas, tanto a nivel individual como institucional. Tras el establecimiento de ésta, la UE ha colaborado en la puesta en marcha de esta jurisdicción apostando por un carácter lo más universal posible de la misma, puesto que ha alentado a la ratificación de Estados Miembros y futuros Estados Miembros, así como de terceros Estados. En dicha puesta en marcha ha sido igualmente decisiva la contribución de la UE a la redacción y adopción de los instrumentos complementarios al Estatuto de Roma.

Y, finalmente, respecto del funcionamiento “verdaderamente efectivo” de la Corte, es de destacar que la UE ha propiciado la implementación del Estatuto en los ordenamientos internos. Pero quizá donde más incisiva ha sido la acción de la UE es en lo referente al hecho de contrarrestar la política estadounidense contraria a la CPI. El más claro signo del apoyo incondicional de la UE a la CPI viene dado por la celebración del acuerdo de cooperación entre ambas Organizaciones Internacionales, con el fin de propiciar el adecuado funcionamiento de ésta última. Sin embargo, ciertas sombras se han alzado en la actuación de la Unión en relación con la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, celebrada en Kampala en 2010, aspectos que también serán puestos de relieve. Sobre este tema, ver: PONS RAFOLS, X., “La Unión Europea ante la Corte Penal Internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº16, septiembre/diciembre 2003, pp. 1068-1092; QUESADA ALCALÁ, C., “La Unión Europea y la Corte Penal Internacional: “¿una relación de apoyo incondicional?””, en PÉREZ



incoherencias entre la postura individual de algunos Estados Miembros de la Unión, cuando el pretendido sustento incondicional a dichos tribunales ha colisionado con sus intereses soberanos.

El tema es de gran actualidad y relevancia, como lo demuestran las declaraciones de 26 de mayo de 2011, del Presidente Van Rompuy, al felicitar al Presidente Tadić por la detención de Mladic¹¹, o más recientemente, las de Catherine Ashton el 14 de marzo de 2012 en relación con la sentencia Lubanga ante la CPI¹². Por lo tanto, vamos a realizar un análisis de las principales acciones de la Unión en relación con dichos tribunales internacionales. Para ello, comenzaremos examinando las razones por las cuales la Unión apoya a la justicia penal internacional y el marco jurídico en el cual se incardina dicho apoyo, para finalizar concretando cómo se ha dado dicho sustento. En este sentido, nos centraremos, en un primer lugar, en los tribunales *ad hoc*, y en los mixtos o internacionalizados, para continuar con la Corte Penal Internacional. Para determinar si la Corte es un éxito europeo, debido a la mala conciencia tras la II Guerra Mundial y el conflicto yugoslavo en el corazón de Europa, estudiaremos aquellas características de la Corte que la hacen poderosa y el papel de la Unión: su universalidad, integridad, independencia y efectividad.

Con dicho estudio, pretendemos responder, al menos con carácter tentativo, a cuáles son los principales retos a los que se enfrenta la Unión Europea en su tarea de apoyo a la justicia penal internacional y a la erradicación de la impunidad.

2.- LAS RAZONES DEL APOYO DE LA UE A LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL Y EL MARCO JURÍDICO EN QUE SE INCARDINA

Era obvio que la UE no podía quedar al margen de la creación de este tipo de órganos sin precedentes, sobre todo a la vista de que dichos crímenes responden a conductas consistentes en vulneraciones muy graves de derechos humanos y nuestra Organización regional tiene como uno de sus principios básicos el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Efectivamente, el artículo 2 del TUE (en su versión consolidada tras el Tratado de Lisboa) señala que: "La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos [...]. Estos valores son comunes a los Estados miembros [...]". La importancia de los derechos humanos en el ámbito de la UE viene confirmada por la equiparación del valor jurídico de la Carta Europea de Derechos Fundamentales a los Tratados¹³, y la futura adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales¹⁴.

BERNARDEZ, C., *La Proyección Exterior de la Unión Europea: Desafíos y Realidad*, Tirant lo Blanch, 2007, pp.318-372.

¹¹ "Le reitero mi apoyo por su infatigable trabajo para hacer realidad la perspectiva europea de Serbia" (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/122242.pdf).

¹² "Today's verdict of the International Criminal Court in the case of Mr. Lubanga Dyilo constitutes a milestone for international criminal justice. It is the first verdict of the Court, which started its operations in 2003. This judgment constitutes a significant achievement for the Court in its task of ensuring respect for, and enforcement of, international justice. At the same time, this verdict offers an opportunity for the International Criminal Court to reflect on the proceedings and analyze lessons learnt. The verdict demonstrates that perpetrators cannot act with impunity". (http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_11967_fr.htm).

¹³ De hecho, el art. 6 del TUE señala que "1.La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico de los Tratados".

¹⁴ Otra de las disposiciones que demuestran dicha relevancia se halla en el párrafo 2 de este art. 6 del TUE, al establecer que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Yendo más allá, el párrafo 3º reconoce un punto de partida importantísimo a efectos de la justicia penal internacional, al manifestar que los derechos del

Por lo tanto, podemos afirmar que el núcleo de intersección entre la justicia penal internacional y la UE lo constituyen los derechos humanos, ya que, tal y como señala ESCOBAR HERNÁNDEZ, “[e]l objeto de estos tribunales se identifica, por tanto, con la eliminación de la impunidad de los autores de crímenes que encubren graves violaciones de derechos humanos, lo que les convierte en instrumentos idóneos para la protección de tales derechos, aunque sea en forma negativa e indirecta”¹⁵. En consecuencia, la lucha contra la impunidad se enmarcaría en la política de la UE de promoción y protección de los derechos humanos como la otra cara de la moneda respecto de la difusión y reconocimiento de estos derechos: la de la represión de sus violaciones¹⁶.

Examinadas las razones del apoyo de la UE a la justicia penal internacional, se hace necesario concretar el marco jurídico en el cual se incardina dicho sustento. De este modo, por la breve descripción que hemos hecho de dichos tribunales, parece que estas instituciones judiciales son difícilmente encasillables en alguno de los ámbitos comunitarios en el seno de la Unión Europea. Dicha dificultad disminuye si intentamos encuadrarlos en los dos pilares intergubernamentales ya desaparecidos, bien sea la Política Exterior y de Seguridad Común, bien sea la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal. De hecho, tal y como señala PONS RAFOLS¹⁷, es en estos dos ámbitos en los cuales se ha dado esa relación entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea, lo que se puede extender al resto de los tribunales penales internacionales.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tal y como señala FARAMIÑÁN¹⁸, la supresión de la estructura de tres pilares (Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y Comunidad Europea), que se fusionan en el corpus único de la Unión, ha comportado el establecimiento de un único marco institucional y la generalización del método comunitario. Sin embargo, y en lo relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común se han previsto procedimientos especiales de decisión, tal como exige la naturaleza específica de esta materia. En este caso, y en relación con la justicia penal internacional no se hace ninguna excepción respecto de la PESC.

De hecho, si actualmente nos remitimos al marco de la PESC, comprobamos cómo el art.21 del TUE (versión consolidada tras el Tratado de Lisboa), tanto en su párrafo 1º como en el 2º¹⁹, realiza referencias que, sin duda, coinciden con el párrafo 3º del Preámbulo del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que reza así: “Reconociendo que esos graves crímenes constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad”²⁰. El

Convenio europeo y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros “[...] formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales”.

¹⁵ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La protección internacional de los derechos humanos (I)”, en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17ª ed., Tecnos, Madrid, 2009, p.677.

¹⁶ CORTÉS ARENAS, S., Unión Europea y Corte Penal Internacional: la participación europea en el establecimiento de una jurisdicción penal internacional permanente, *Memoria para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados*, Departamento de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, UNED, Madrid, 2005, pp.6-12.

¹⁷ PONS RAFOLS, X., “La Unión Europea ante la Corte Penal Internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº16, septiembre/diciembre 2003, pp.1068-1069.

¹⁸ FARAMIÑÁN GILBERT, J.M., “El Tratado de Lisboa (un juego de espejos rotos)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº17, 2009, p.4.

¹⁹ Este artículo, en su párrafo 1º, señala que “[...] la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional”. En su párrafo 2º, se establece que la Unión habrá de definir y ejecutar políticas comunes y acciones, esforzándose por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, con el fin de: “[...] b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional; c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional [...]”.

²⁰ Es de señalar, igualmente, que el *Acuerdo de Cooperación y Asistencia entre la CPI y la UE*, de 6 de diciembre de 2005, confirma a la PESC, en su 1er. párrafo preambular, como marco de colaboración del acuerdo: “Considerando la importancia fundamental y la prioridad que debe concederse a la

encasillamiento de la política de la UE en el ámbito de la PESC y la referencia a la paz y seguridad internacionales se hallan asimismo en los distintos instrumentos jurídicos adoptados por la Unión, en relación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia²¹ y la Corte Penal Internacional²². Si partimos de la consideración de que la CPI, y por consiguiente, el resto de los tribunales internacionales constituyen un instrumento importante al servicio de los derechos humanos y de la paz²³, podría estimarse que la Unión Europea debía contar, como así lo ha hecho, con este instrumento para lograr una mejoría en el estado de los derechos humanos y de la paz de la Comunidad Internacional, de acuerdo con los objetivos de la PESC.

No obstante, hemos de destacar que, tal y como hemos ya mencionado, el tema de la justicia penal internacional también guarda cierta relación con la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CPJP), ya que la cooperación es un elemento decisivo para la eficacia del funcionamiento de esta institución judicial²⁴. De hecho, la CPI ha celebrado un Memorandum de Entendimiento con Eurojust en el 2007 y la cooperación con Europol también se ha hecho efectiva. Igualmente, en el Programa de Estocolmo de 2010²⁵, en la sección relativa a una Europa de los derechos, se menciona la necesidad de promover la cooperación entre los Estados miembros, terceros países y tribunales internacionales, en particular con la Corte Penal Internacional, al tiempo que se habla de la Unión como un espacio de valores compartidos, valores incompatibles con los crímenes de genocidio, contra la humanidad, y los crímenes de guerra²⁶.

consolidación del Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos y del Derecho humanitario, así como al mantenimiento de la paz y al fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y con lo dispuesto en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea” (Párrafo 1º del Preámbulo del “Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 115/50, de 28 de abril de 2006).

²¹ Ver: Posición Común 2004/694/PESC sobre otras medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (DO L 315, de 14.10.2004, p.52), con el objetivo de congelar todos los fondos y recursos económicos pertenecientes a todas las personas inculpadas de crímenes de guerra por el TPIY pero que no estuvieran aún detenidas a disposición del Tribunal. Se prorrogó esta Posición Común hasta el 10 de octubre de 2010, en virtud de la Posición Común 2009/717/PESC / (DO L 253 de 25.9.2009, p.17). Y, finalmente, se adoptó la Decisión 2010/603/PESC del Consejo, de 7 de octubre de 2010, sobre otras medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) (DO L 265, de 8.10.2010, p.15).

²² Posición Común 2001/443/PESC del Consejo relativa a la Corte Penal Internacional de 11 de junio de 2001 (DOCE L 155 de 12 de junio de 2001), la Posición Común 2002/474/PESC del Consejo de 20 de junio de 2002 por la que se modifica la Posición Común 2001/443/PESC relativa a la Corte Penal Internacional (DOCE L 164 de 22 de junio de 2002), la Posición Común 2003/444/PESC del Consejo relativa a la Corte Penal Internacional de 16 de junio de 2003 (DO L 150, de 18.6.2003, p.67), y la Decisión 2011/168/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativa a la Corte Penal Internacional y por la que se deroga la Posición Común 2003/444/PESC (DO L 76, de 22.3.2011, p.56).

Entre los Planes de Acción del Consejo, contamos con los siguientes documentos: un Plan de Acción de 15 de mayo de 2002, sobre la base de la Resolución del Parlamento Europeo de 28 de febrero de 2002 (Consultar: <http://ue.eu.int/pesc/ICC/default.asp?lang=es>), y un Plan de Acción del año 2004, que renueva y actualiza los objetivos apuntados por el Plan de Acción anterior (CONSEJO DE LA UE: *Action Plan to Follow-up On the Common Position on the International Criminal Court*, de 4-2-2004 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ICC48EN.pdf>)). Y, finalmente, en lo relativo a la Conferencia de Revisión, contamos con las Conclusiones del Consejo sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptadas en la 3016ª sesión del Consejo, el 25 de mayo de 2010, y con la Resolución del Parlamento Europeo al respecto de 19 de mayo de 2010 (Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2010, sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que se celebrará en Kampala, Uganda (P7_TA (2010) 0185)).

²³ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La Corte Penal Internacional: un instrumento al servicio de la paz”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 21, julio 2003, pp.5-35.

²⁴ Sobre la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal de la UE y la Corte Penal Internacional, ver: PONS RAFOLS, X., “La Unión Europea ante la Corte Penal Internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, septiembre/diciembre 2003, pp. 1086-1092.

²⁵ Programa de Estocolmo “UNA EUROPA ABIERTA Y SEGURA QUE SIRVA Y PROTEJA AL CIUDADANO” (2010/C 115/01).

²⁶ *Ibidem*, p.8.

En todo caso, y teniendo en cuenta que la PESC y la CPJP eran pilares intergubernamentales (hasta el Tratado de Lisboa), el carácter de las medidas a adoptar no difiere de modo significativo. De hecho, la actuación de la UE de cara al establecimiento y funcionamiento de la Corte Penal Internacional y otros tribunales penales internacionales ha sido llevada a cabo, fundamentalmente a través de resoluciones del Parlamento Europeo (PE), cuyo valor no es vinculante, y a través de otras acciones carentes de dicho carácter, como las posiciones comunes y planes de acción del Consejo de la UE²⁷.

En este sentido, es de destacar que tanto las Posiciones comunes (antes del Tratado de Lisboa) como las Decisiones (adoptadas tras la entrada en vigor del mencionado instrumento) carecen de valor vinculante. De hecho, estas Decisiones se enmarcan en el art.29 del TUE referido a la PESC, y tan sólo sirven para definir el enfoque de la UE sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático, debiendo velar los Estados Miembros por la conformidad de sus políticas nacionales con las mismas²⁸. El acudir a los instrumentos jurídicos mencionados sin valor vinculante sólo resulta lógico si la postura de la UE intenta equilibrar los intereses de la Organización con el posible conflicto de intereses suscitado respecto de la soberanía de ciertos Estados.

3.- LA POLÍTICA DE APOYO DE LA UE A LOS TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES, AD HOC, MIXTOS E INTERNACIONALIZADOS

La política de la UE referida a los tribunales internacionales, tanto los *ad hoc*, como los internacionalizados o mixtos ha sido coherente, al apuntalar no sólo su creación, sino también su funcionamiento efectivo, contribuyendo a su financiación. En este sentido, vamos a tratar los principales tribunales que han sido objeto de dicho apoyo: el Tribunal de la ex Yugoslavia y el Tribunal de Ruanda, el Tribunal Especial para Sierra Leona, y el Tribunal Especial para el Líbano.

En cuanto a la fase de creación, si comenzamos por los tribunales *ad hoc*, conviene mencionar la Resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos humanos en el mundo en 1993/1994, en la que “[...] apoya como un elemento fundamental de prevención y fiel a sus anteriores reivindicaciones consistentes en luchar contra la impunidad, la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en las que decide la creación de tribunales “ad hoc” para juzgar a los presuntos responsables de crímenes de guerra, como la limpieza étnica y las violaciones sistemáticas como actos de guerra en la antigua Yugoslavia (Resolución 808), y para perseguir, juzgar y condenar a los responsables del genocidio en Ruanda (Resolución 955)”²⁹.

La estrategia de apoyo de la Unión a los tribunales *ad hoc* no se ha limitado a la condena institucional del genocidio y de los crímenes de guerra cometidos en dichos territorios, y a la apuesta por su establecimiento, sino que se ha manifestado en distintos aspectos. En primer lugar, mediante la prestación de apoyo económico, de manera que se creó un mecanismo de financiación dotado de 12 millones de euros en el marco del Instrumento de Estabilidad para prestar la ayuda oportuna y focalizada a los tribunales *ad hoc* y respaldar iniciativas de justicia transicional en el mundo³⁰.

²⁷ Sobre el valor de dichas fuentes, ver: LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “El sistema de normas y actos en la Unión Europea (II)”, en MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2011, pp.323-363; TORRES UGENA, N., “Las fuentes del Derecho Comunitario”, en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Instituciones de Derecho comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp.189-204.

²⁸ Éstas, conforme al art.14 del TUE, presentan mayor concreción y compromiso al referirse a situaciones específicas en las que se considere la acción operativa de la UE fijando objetivos, alcance y medios para las condiciones de ejecución.

²⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre los Derechos Humanos en el mundo y sobre la política de la Unión en materia de derechos humanos 1993 (Diario Oficial nº C 126, de 22.5.1995, p.15).

³⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/stability-instrument/index_en.htm



En el mismo sentido, el Instrumento Europeo para la Democracia y Derechos Humanos, en su documento relativo a la estrategia 2011/2013, apuntaba al apoyo a los instrumentos de derechos humanos y sus mecanismos, así como al apoyo al sistema de justicia penal internacional, incluyendo la Corte Penal Internacional y otros tribunales *ad hoc*³¹. Este Instrumento viene aportando unos 40 millones de euros a dicha causa. En los últimos años, la Unión Europea ha proporcionado una ayuda considerable en este ámbito mediante diversos instrumentos de financiación, en forma de asistencia a mecanismos de justicia transicional, como los tribunales penales internacionales en Ruanda, Sierra Leona y Camboya, y en el marco de programas más amplios, que abarcaban la buena gobernanza, el Estado de Derecho y la seguridad, a través de la ayuda principal de la UE al desarrollo.

En palabras de Benita Ferrero-Waldner, cuando era Comisaria responsable de las Relaciones Exteriores y la Política Europea de Vecindad, “la justicia transicional y los tribunales *ad hoc* se han convertido en elementos esenciales para consolidar la paz y hacer frente a las situaciones posteriores a un conflicto, tal como puede observarse en Ruanda, Sierra Leona y Camboya. De ahí que se hayan incluido en el marco más amplio de las intervenciones de la UE en materia de gestión de crisis. Tratar la vulneración de los derechos humanos en las fases de transición y en las situaciones posteriores al conflicto favorece la reconciliación, así como la paz y la estabilidad duraderas”³².

Esta perspectiva más amplia de consecución de la paz y la estabilidad en las distintas regiones ha imperado en el papel predominante de la Unión en lo relativo a las operaciones de paz y reconstrucción de los territorios resultantes de la desintegración de Yugoslavia, así como en la reconstrucción de la paz en Ruanda. En este sentido, sólo destacar que, en Ruanda y para la Unión Europea, ha sido un aspecto fundamental el procesamiento judicial de los responsables de graves violaciones de Derecho Internacional Humanitario y de genocidio, de manera que la creación de un tribunal internacional ha constituido un paso importante de cara a poner fin a la tradición de la impunidad, impidiendo futuras violaciones de derechos humanos³³. Además, la Unión ha alentado y respaldado los esfuerzos del Gobierno de Ruanda destinados a mejorar el sistema judicial del país, para que los autores de graves crímenes respondan adecuadamente, y ha instado a Ruanda a la abolición de la pena de muerte a este respecto³⁴.

En el caso especial del Tribunal de la ex Yugoslavia las medidas adoptadas por la Unión en los instrumentos jurídicos ya mencionados, hacían referencia a los siguientes aspectos: primeramente, a la necesidad de cooperar con la mencionada instancia judicial a efectos de entregar a Karadzic, Mladic y Gotovina (procesados por el TPIY)³⁵ y, tras la captura de Karadzic, Gotovina y Mladic, a Hadzic; en segundo lugar, a la congelación de fondos y recursos económicos pertenecientes a todas las personas inculpadas ante el Tribunal para impedir que recibieran ayuda y fueran efectivamente procesadas.

Otro de los puntos a tener en cuenta es el condicionamiento de los Acuerdos de Estabilización y Asociación con los nuevos países de la escindida Yugoslavia al efectivo respeto a los derechos humanos (condicionalidad positiva) y a la cooperación efectiva con el TPIY (condicionalidad negativa). La importancia decisiva conferida por la Unión a la cooperación con

³¹ Ver: *European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)*, Strategy Paper 2011-2013 (C (2010) 2432, 21-4-2010), en http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/index_en.htm

³² Ver: notas de prensa de la UE, Bruselas, 1 de julio de 2008 (IP/08/1057), en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1057&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=fr>

³³ Así, contamos con la Decisión del Consejo, de 24 de octubre de 1994, relativa a la posición común, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre los objetivos y prioridades de la Unión Europea en lo que se refiere a Ruanda (DO L 283 de 29.10.1994, p. 0001 – 0002).

³⁴ En este sentido, destacamos la Posición Común de 30 de marzo de 1998 definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea sobre Ruanda (98/252/PESC) (DO L 108, de 7.4.1998, p.1).

³⁵ Posición Común 2004/694/PESC del Consejo de 11 de octubre de 2004 sobre otras medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, párr.2º y 3º.

la justicia penal internacional se ha puesto de manifiesto muy recientemente en el caso de Croacia y de Serbia y Montenegro. En el primer caso, Croacia, país candidato a ser Miembro de la UE, presencié cómo las negociaciones a su candidatura fueron paralizadas ante la falta de cooperación de dicho Estado con el Tribunal de la exYugoslavia respecto de la entrega del presunto criminal de guerra, el Sr. Ante Gotovina. Dichas negociaciones fueron retomadas el 3 de octubre de 2005, una vez que la Fiscal Jefe de dicho Tribunal Penal reconociera el cambio de actitud de este país respecto de la cooperación.

La misma situación se ha planteado respecto de Serbia. Así, la Comisión decidió, el 3 de mayo de 2006, anular la ronda de negociaciones del 11 de mayo por considerar que Serbia (en esos momentos, Serbia y Montenegro) no cooperaba plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY). La interrupción de las negociaciones para firmar un acuerdo de Estabilización y Asociación, como primer paso hacia su entrada en la UE, venía dada por la falta de cooperación, en concreto, por no entregar al prófugo y antiguo jefe militar serbobosnio Ratko Mladic, acusado de crímenes de guerra³⁶. Serbia presentó la solicitud formal de adhesión de su país a la UE el 22 de diciembre de 2009, y el 26 de mayo de 2011, la Unión ha declarado que dicha solicitud sería examinada con renovadas energías a la luz de la detención de Mladic³⁷.

Por último, y ante la finalización próxima de la labor de estos tribunales *ad hoc*, la UE ha asumido un liderazgo significativo en el fortalecimiento de los sistemas judiciales de estos países para que puedan continuar, con plena independencia y capacidad, los procesos pendientes contra los responsables de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, a través de la prestación de cooperación y asistencia financiera y técnica.

Por otro lado, el sustento al Tribunal de Sierra Leona por parte de la Unión resulta de gran valor, si tenemos en cuenta que la Unión ha apostado, de manera especial, por la lucha contra la impunidad en África³⁸, y ha manifestado su compromiso con la Democracia y los derechos humanos en el continente, como lo demuestran el Acuerdo de Cotonú entre la Unión Europea y los países ACP, y la obligación de las partes del Acuerdo con la paz, la seguridad y la estabilidad, el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho. Este Tribunal, además, no es uno más, sino que tiene ante sí el reto de tener que financiarse con aportaciones voluntarias, y ha constituido el primer tribunal en acusar formalmente a un jefe de Estado africano por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

Este Tribunal, como ya hemos mencionado, ha recibido ayuda financiera de la UE a través del Instrumento Europeo para la Democracia y Derechos Humanos³⁹. Por su parte, Reino Unido y Países Bajos han contribuido singularmente a las actividades del Tribunal y, yendo más lejos, Suecia, Austria y, de nuevo, el Reino Unido han concluido acuerdos con el Tribunal para garantizar que alguno de sus condenados cumplan condena en dichos países. La entrega de Charles Taylor se convirtió, igualmente, en uno de los puntos críticos en la cooperación europea con esta instancia internacional, y no se hizo de esperar el llamamiento a Nigeria para su entrega al Tribunal, así como la petición a los Estados miembros para la presión internacional necesaria en aras a lograr su extradición⁴⁰.

³⁶ Recomendación de la Comisión al Consejo para modificar las directrices de negociación de un Acuerdo de estabilización y asociación con Serbia y Montenegro a fin de proseguir las negociaciones con la República de Serbia /* SEC/2006/0885 final */

³⁷ Ver la Declaración de la Vicepresidenta Catherine Ashton, en: http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_11103_es.html

³⁸ Ver: Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2006, sobre la impunidad en África, en el caso de Hissène Habré (DO C 291 E de 30.11.2006, p.418).

³⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de septiembre de 2007, sobre la Financiación del Tribunal Especial para Sierra Leona (P6_TA (2007) 0386).

⁴⁰ Resolución de 24 de febrero de 2005 sobre el Tribunal Especial para Sierra Leona: el caso de Charles Taylor (P6_TA (2005) 0059).



Los dos caballos de batalla de la Unión Europea en relación con esta instancia internacional han sido, sin duda, la financiación, y el cumplimiento de las penas, de modo que la Unión, a través de su Parlamento, ha invitado a los Estados miembros, países adherentes y asociados, a la contribución positiva a estos dos aspectos⁴¹. De hecho, en la última Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2010, sobre el Informe anual de los derechos humanos en el mundo (2009) y la política de la Unión Europea al respecto se vuelve a señalar la necesidad de seguir apoyando, incluso mediante la prestación de asistencia financiera, al Tribunal Especial para Sierra Leona, con el fin de que finalice los juicios en curso, incluidos los eventuales procesos de recurso⁴².

Finalmente, afrontaremos la postura de la UE en relación con el Tribunal Especial para el Líbano, por ser una instancia judicial de naturaleza única. En efecto, se trata de un tribunal creado para juzgar un crimen político, y ha experimentado modificaciones en su funcionamiento, de modo que puede juzgar a acusados en rebeldía.

Las principales aportaciones de la Unión se han centrado en la financiación de dicho Tribunal. De hecho, de los 24 Estados que contribuyen al 51% de la financiación de esta instancia, la mitad son miembros de la UE. En este sentido, Francia y Reino Unido han renovado anualmente sus contribuciones al tribunal, amén de los 1,5 millones de euros donados por la Unión Europea. Por otro lado, la Unión proporcionó, entre los años 2007 y 2009, una cantidad de 2,3 millones de euros al Tribunal, con el fin de que mejorara la investigación criminal⁴³. Todas estas medidas se enmarcan en el Acuerdo de Asociación de la UE para el Líbano⁴⁴ y en el Plan de Acción establecido al respecto⁴⁵.

Sin embargo, este Tribunal está funcionando muy lentamente y con serios obstáculos, de modo que, en noviembre de 2010, el Consejo Europeo expresó su condena a los actos de intimidación y a los intentos de entorpecer los trabajos de dicha instancia⁴⁶. Del mismo modo, la Alta Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, Catherine Ashton, subrayó, el 16 de febrero de 2011, la necesidad de que el nuevo gobierno del Líbano cooperara con el Tribunal, recordando la obligación de cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad⁴⁷.

⁴¹ La Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de abril de 2009, sobre el apoyo al Tribunal Especial para Sierra Leona (P6_TA-PROV (2009) 0310).

⁴² Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2010, sobre el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo (2009) y la política de la Unión Europea al respecto (2010/2202 (INI)).

⁴³ MICHOU, H., "The Special Tribunal for Lebanon: Trigger for new civil unrest?", *Policy Brief*, nº64, January 2011, FRIDE, p.3.

⁴⁴ Decisión del Consejo, de 14 de febrero de 2006, sobre la celebración del Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Libanesa, por otra (2006/356/CE) (DO L 143 de 30.5.2006, p. 1/1).

⁴⁵ Las primeras relaciones contractuales entre Líbano y la Comunidad Europea datan de 1977, año en que se firmó un Acuerdo de cooperación, que entró en vigor en noviembre de 1978. Líbano es también parte, desde hace tiempo, de la Asociación Euromediterránea, instaurada en la Conferencia de Barcelona de 1995. En junio de 2002 se firmó el Acuerdo de Asociación entre la UE y Líbano, que entró en vigor el 1 de abril de 2006 y preparó el terreno para la plena incorporación del país a la Política Europea de Vecindad (PEV). Las negociaciones con Líbano relativas al Plan de Acción de la PEV concluyeron en mayo de 2006, justo antes del comienzo de las hostilidades (Ver: Recomendación n o 1/2007 del Consejo de Asociación UE-Líbano, de 19 de enero de 2007, sobre la ejecución del Plan de acción UE-Líbano (DO C 89 de 24.4.2007, p. 1/1).

⁴⁶ Conseil de l'Union Européenne. Conclusions sur le Liban, 3048ème session du Conseil Affaires Étrangères, Bruxelles, 22 novembre 2010.

⁴⁷ http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_10674_es.htm

4. LA LABOR DE LA UE PARA CONSOLIDAR UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL CON LAS CARACTERÍSTICAS DE UNIVERSALIDAD, INTEGRIDAD, INDEPENDENCIA Y EFECTIVIDAD

Con anterioridad a la celebración de la Conferencia de Roma que dio lugar al Estatuto de Roma de la CPI, la UE ya se había pronunciado a favor de una jurisdicción internacional de carácter permanente, frente a las jurisdicciones *ad hoc* para la exYugoslavia y Ruanda, creadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En cuanto a las características de la Corte deseada por la UE, éstas venían siendo configuradas desde el año 1996, cuando la Presidencia de la UE, en ese momento encabezada por Irlanda⁴⁸, señaló que era necesario el establecimiento de un tribunal penal internacional de carácter permanente, independiente, con una jurisdicción lo más universal posible, una competencia definida y complementaria respecto de las jurisdicciones nacionales, y en cuyo seno se condujeran los procesos con pleno respeto de los principios de Derecho Penal, de las garantías procesales y las adecuadas medidas para proteger a víctimas y testigos.

La UE tenía, pues, una idea muy clara de qué tipo de instancia internacional iba a apoyar. En estos momentos, sólo cabe realizar el balance de si, efectivamente, dicha Corte Penal Internacional es la que ha salido adelante y se ha consolidado, gracias a las contribuciones de la Unión.

4.1.- Hacia una Corte Penal Internacional universal: la contribución de la Unión Europea

Una vez celebrada la Conferencia de Roma, y abierto el Estatuto de Roma a la ratificación de los Estados, el objetivo principal de la UE ha girado en torno al fin de propiciar la entrada en vigor del Estatuto, logrando las 60 ratificaciones necesarias. En este sentido, podemos asegurar que la Unión ha cumplido fielmente su objetivo, si tenemos en cuenta que el 1 de abril de 2002, Bosnia-Herzegovina fue el 60º Estado en ratificar el Estatuto de Roma, logrando la entrada en vigor del mismo el 1 de julio de ese mismo año, de modo que, a fecha de 19 de julio de 2012, y tal y como hemos mencionado, el Estatuto de Roma de la CPI cuenta con 121 ratificaciones.

Sin embargo, la evaluación de la universalidad de la Corte cabe hacerla sólo a la luz de sus acciones en torno a la ratificación del Estatuto de Roma tanto por Estados Miembros como por Estados no Miembros.

Así, en el ámbito de la Unión, todos los Estados Miembros son Partes en el Estatuto de Roma, incluida la República Checa, que constituyó el 110º país en ratificar el Estatuto, el 21 de julio de 2009. El Parlamento Europeo ya había mostrado su preocupación por esta incorporación tardía, así, en su Resolución de 26 de septiembre de 2002, lamentándose de que los tres países candidatos en ese momento, República Checa, Lituania y Malta, no hubieran ratificado el Estatuto de Roma⁴⁹. Malta y Lituania subsanaron esta carencia, en el 2002 y 2003 respectivamente, y la República Checa en 2009.

El caso de la República Checa es curioso, puesto que este país firmó el Estatuto de Roma el 13 de abril de 1999, pero hasta ahora no lo había ratificado aludiendo a la falta de adecuación de sus normas internas a dicho instrumento internacional, ya que la Constitución checa establece la inmunidad del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores y de los jueces del Tribunal Constitucional. La necesidad de que los Estados Miembros de la UE y futuros Miembros firmasen y ratificasen el Estatuto de Roma había sido subrayada por varias

⁴⁸ Declaración común de 13 de enero de 1993 (Boletín CE nº1/2-1993, punto 1.4.5). A esta Declaración se le sumaron las delegaciones de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Malta, la República Checa y Rumanía.

⁴⁹ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la Corte Penal Internacional* (P5_TA_Prov (2002)0449), de 26 de septiembre de 2002, considerando F.



resoluciones del Parlamento Europeo⁵⁰, destacando la importancia de la firma y ratificación del Estatuto de Roma de cara a la negociación con los países candidatos en ese momento: Rumanía, Bulgaria, Croacia y Turquía (los dos primeros hoy en día son ya países adherentes, y los otros dos continúan siendo candidatos).

Pero la acción de la UE para que los Estados ratificaran el Estatuto de Roma no se centró sólo en los Estados miembros de la Unión, sino que, desde el principio, el Parlamento Europeo había instado a la Comisión y al Consejo a que considerasen la firma y ratificación del Estatuto de Roma como un punto esencial en la negociación de acuerdos con terceros⁵¹. También el Consejo de la UE ha sido consciente de la necesidad de tomar en consideración el tema de las ratificaciones del Estatuto de Roma de cara a la negociación o diálogos con terceros Estados, grupos de Estados u Organizaciones regionales⁵².

De hecho, en su Plan de Acción de 2004 apostó por la inclusión del tema de la CPI en las relaciones exteriores de la UE, como cuestión básica en la negociación de acuerdos con terceros países y en el diálogo político y sobre derechos humanos con los mismos, especialmente en el contexto de ayuda al desarrollo y el *Convenio de Cotonou*⁵³. Yendo más allá, pidió a los Estados Miembros que tuvieran en cuenta el tema de la Corte en los contactos bilaterales con terceros Estados, informando a través del *Centro de Contacto de la UE para la Corte*⁵⁴. Precisamente, en este contexto se han dado las declaraciones de Catherine Ashton sobre la ratificación del Estatuto de Roma por parte de Granada el 19 de mayo de 2011, de modo que ha recordado el compromiso de la UE y los países de África, Caribe y Pacífico, conforme al Acuerdo de Cotonou⁵⁵.

En la Decisión 2011/168/PESC, del Consejo, se establecía, igualmente, que los Estados miembros contribuirán con asistencia técnica y, en su caso, financiera a los trabajos legislativos necesarios para la participación de terceros Estados y la aplicación en éstos del Estatuto de Roma. De hecho, incluso, asegura que la Unión Europea y sus Estados miembros coordinarán el apoyo político y técnico a la CPI respecto de varios Estados o grupos de Estados.

4.2.- La integridad del Estatuto de Roma y la ardua labor de la Unión

Una de las labores más importantes de la Unión se ha hecho sentir, en la lucha por mantener la integridad del Estatuto de Roma. En particular, la integridad del instrumento constitutivo de la

⁵⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tribunal Penal Internacional*, de 19 de noviembre de 1998 (DOCE C 379, de 7-12-1998); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la ratificación del Estatuto del Tribunal Penal Internacional*, de 6 de mayo de 1999, Boletín UE, mayo de 1999, punto 1.1.8.; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la ratificación del Tratado de Roma por el que se crea el Tribunal Penal Internacional Permanente*, de 16 de diciembre de 1999, Boletín UE, diciembre, punto 1.1.11; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la ratificación del Tratado de Roma a fin de crear un Tribunal Penal Internacional Permanente*, de 18 de enero de 2001 (DOCE C 262, de 18-9-2001); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la entrada en vigor del Estatuto de la Corte Penal Internacional*, de 28 de febrero de 2002 (DOCE C 293E, de 28-11-2002).

⁵¹ E igualmente, el Parlamento había mostrado su preocupación por la existencia de regiones del mundo infrarrepresentadas, solicitando a la UE y a sus Estados Miembros que, en sus contactos bilaterales y multilaterales, en particular con países en regiones infrarrepresentadas, adoptasen las medidas necesarias para fomentar la ratificación e implementación del Estatuto de Roma. En definitiva, el PE ha venido pidiendo, en varias ocasiones, a los Estados Miembros, al Consejo y a la Comisión que utilizaran la influencia política de la UE en los acuerdos de cooperación con terceros Estados para aumentar la ratificación.

⁵² CONSEJO DE LA UE: Posición Común del Consejo, de 11 de junio de 2001, relativa a la Corte Penal Internacional 2001/443/PESC (DOCE N°L155, de 12-6-2001, pp.0019-0020).

⁵³ *Acuerdo ACP-UE*, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000, que entró en vigor en abril de 2003.

⁵⁴ CONSEJO DE LA UE: *Action Plan to Follow-up On the Common Position on the International Criminal Court*, de 4-2-2004 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ICC48EN.pdf>).

⁵⁵ Statement by High Representative Catherine Ashton on the ratification of the Rome Statute of the International Criminal Court by Grenada, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/122119.pdf

Corte se ha visto peligrar por la intensa política estadounidense de oposición a la CPI⁵⁶. Dicha oposición se ha manifestado, en primer lugar, mediante la retirada de la firma del Estatuto de Roma⁵⁷. Y en segundo lugar, mediante la utilización “perversa” de dos disposiciones del Estatuto de Roma: la obtención de una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad eximiendo a los ciudadanos estadounidenses de la jurisdicción de la CPI, conforme al art. 16 del Estatuto de Roma⁵⁸ y la celebración de una serie de acuerdos bilaterales de inmunidad para

⁵⁶ Estas razones son fácilmente rebatibles, si tenemos en cuenta dos hechos, en primer lugar, la independencia del Fiscal, y en segunda instancia, la complementariedad de la jurisdicción de la CPI con las jurisdicciones nacionales. El único crimen más susceptible de politización es el de agresión y, hasta el momento, no ha sido objeto de definición por lo que no puede juzgarse ninguna situación relativa a este crimen por parte de la CPI. Para una respuesta a estos argumentos, ver: McGOLDRICK, D., “Political and Legal Responses to the ICC”, en McGOLDRICK, D.; ROWE, P. & DONNELLY, E. (Eds.): *The Permanent International Criminal Court*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2004, pp.404-449.

⁵⁷ Efectivamente, EEUU firmó el Estatuto de Roma el 31 de diciembre de 2000, el último día en que era posible, bajo la Administración Clinton. Pero, dado el alto significado político de la firma, la Administración Bush se planteó muy pronto la retirada de la firma. Haciendo uso de esta posibilidad, el 6 de mayo de 2002, EEUU realizó un acto sin precedente alguno, al informar al Secretario General de las Naciones Unidas de su intención de no llegar a ser Parte en el Estatuto (Carta del Secretario de Estado para el Control de Armas y la Seguridad Internacional, John Bolton al Secretario General de las Naciones Unidas, como depositario del Estatuto de Roma, de 6 de mayo de 2002 (<http://www.amicc.org>)). En consecuencia, EEUU afirmaba que no le es aplicable ninguna obligación jurídica derivada de la firma del Estatuto el 31 de diciembre del 2000.

Como firmante del Estatuto de Roma, EEUU no estaba obligado a cooperar con la Corte, pero sí a no realizar actos en contra del objeto y fin del tratado, conforme a lo prescrito en el art. 18.1 de la Convención de Viena. A lo que ha de añadirse que EEUU acepta que, conforme al *Restatement of the Law Third Foreign Relations Law of the United Nations*, la firma del tratado no tiene efectos vinculantes pero sí es representativa de la aprobación política, y al menos, existe la obligación moral de procurar la ratificación (Comment d) to section 312 of the *Restatement of the Law Third Foreign Relations Law of the United Nations*). Sobre el régimen aplicable a los firmantes del Estatuto de Roma, ver: PELLET, A., “Entry Into Force and Amendment of the Statute”, en CASSESE, A.; GAETA, P.; JONES, J.W.D.J.; ESER, A.; GAJA, F.; KIRSCH, Ph.; PELLET, A. & SWART, B. (eds.): *The Statute of Rome of the ICC: Commentary*, Oxford University Press, USA, 2002, pp. 151-155.

No obstante, a la luz de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, no se contempla la retirada de la firma como fórmula posible de exención de las obligaciones derivadas de la misma. Del mismo modo, tampoco establece un procedimiento de anulación de la firma de un tratado. Sin embargo, el art. 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados somete la obligación de abstenerse de actos que puedan frustrar el objeto y fin del tratado a la condición de que el Estado interesado no haya manifestado su intención de no llegar a ser Parte en el tratado.

Respecto de esta primera acción de los EEUU, hay que considerar la Declaración de la Presidencia de la UE de 14 de mayo de 2002, en la que la Unión estimó que dicho acto unilateral podría tener “serias consecuencias negativas sobre la celebración de tratados multilaterales y, más en general, sobre el imperio del Derecho en las relaciones internacionales” (Declaración de la UE sobre la posición de Estados Unidos frente a la Corte Penal Internacional, de 14 de mayo de 2002, 8864/02 (Presse 141-G)).

⁵⁸ La segunda de las actuaciones de los Estados Unidos en contra de la Corte Penal Internacional surgió al hilo del debate suscitado respecto de la renovación de las operaciones de paz en Bosnia Herzegovina en junio de 2002, que EEUU subordinó a la exclusión de la competencia de la CPI respecto de las mismas. Las razones de la oposición de EEUU a la renovación de dicha operación en B-H eran varias. En primera instancia, B-H fue el 60º Estado en ratificar el Estatuto de Roma, permitiendo la entrada en vigor del mismo y esto, a su vez, posibilitaba el enjuiciamiento por la CPI de ciudadanos estadounidenses miembros de esa operación de paz por crímenes cometidos en el territorio de este país, que ya era Estado Parte del Estatuto.

Ante esta situación y la negativa persistente de los EEUU, Francia y Reino Unido pensaron en la solución de proponer la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad conforme al art. 16 del Estatuto de Roma. Dicha propuesta fue acogida por el Consejo que adoptó la Resolución 1422 (2002) de 12 de julio, basándose en dicha disposición. Ante tal resolución, la Presidencia de la UE, ostentada por Dinamarca, optó por no pronunciarse, teniendo en cuenta la tensión surgida en el seno del Consejo de Seguridad. Y ello a pesar de que es más que discutible la adecuación de esta resolución a dicho artículo 16 y de que se trata de una resolución adoptada *ultra vires* por el Consejo de Seguridad, y en franca vulneración de la legalidad del Estatuto de Roma.

A pesar de este juicio negativo, el año siguiente la resolución 1422 consiguió su prórroga por otros 12 meses más, y fue sustituida por la Resolución 1487 (2003), de 12 de junio, respecto de la cual cabe



impedir la entrega de ciudadanos estadounidenses a la Corte, conforme al art.98.2 de dicho instrumento. Nos vamos a centrar en este último tipo de acuerdos, por ser los que aún continúan incordiando el funcionamiento de la Corte, mientras que las Resoluciones en virtud del art.16 del Estatuto han cesado desde el año 2003.

En cambio, y respecto de los acuerdos del art.98.2 del Estatuto de Roma celebrados por los Estados Unidos, podemos concluir, conforme a la práctica, que son difícilmente compatibles con el Estatuto y van en contra del objeto y fin del mismo, que no es sino la erradicación de la impunidad⁵⁹. En cuanto a la UE, y ya que todos los Estados Miembros de la misma son Partes en el Estatuto de Roma, parece obvio que estos Estados habrían de abstenerse de celebrar dichos acuerdos. En la actualidad, destacamos que, de los Estados Miembros y países candidatos, tan sólo Rumanía ha celebrado un acuerdo de este tipo.

La Unión Europea, consciente del éxito de la campaña de los EEUU respecto de la celebración de acuerdos que minoran la eficacia de la jurisdicción de la CPI, decidió tomar cartas en el asunto. De este modo, en su reunión de 30 de septiembre de 2002, *el Comité Político y de Seguridad* examinó el proyecto de conclusiones del Consejo sobre la Corte Penal

realizar las mismas consideraciones. Pero es necesario analizar las circunstancias que rodearon a la renovación de la resolución originaria en el 2003, puesto que afectaron a la Unión Europea. En primer lugar, conviene recordar que Austria, que presidía la Unión Europea, realizó una Declaración el 12 de junio de 2003, pronunciándose en contra de la prórroga automática de dicha Resolución y a favor de la integridad del Estatuto de Roma (*EU Presidency Statement on the proposed renewal of the provisions of SCR 1422 (ICC)*, June 12, 2003). En cuanto a las instituciones comunitarias, el Parlamento Europeo también se mostró contrario a dicha renovación en su resolución de 26 de septiembre de 2002 (PARLAMENTO EUROPEO: *Resolución sobre la Corte Penal Internacional*, de 26 de septiembre de 2002 (DOCE C 273E, 19-11-2003).

Finalmente, y a pesar de la oposición de más de 70 miembros de la ONU a la prórroga por otros 12 meses de la Resolución 1422 (2002), en junio de 2003, se acordó la misma en la Resolución 1487 (2003), adoptada por una mayoría de 12 votos, entre ellos el voto afirmativo de España. No obstante, hemos de resaltar que dicha renovación no tuvo el apoyo unánime del año anterior, ya que un miembro permanente (Francia) y dos no permanentes (Alemania y Siria) se abstuvieron. En consecuencia, tres Estados Miembros de la UE estuvieron implicados en la renovación mencionada, bien apoyándola o bien absteniéndose.

EEUU continuó con su campaña de enfrentamiento a la CPI, y persiguió la renovación el año siguiente. Efectivamente, los EEUU intentaron de nuevo dicha prórroga, pero decidieron retirar su proyecto a la vista de la postura de abstención que, en reuniones previas a la sesión plenaria del Consejo de Seguridad, manifestaron iban a adoptar ciertos Estados miembros del mismo, entre ellos España, que modificó sustancialmente su postura anterior. Es de destacar que también Benin, Brasil, Chile y Rumanía demostraron su compromiso con la CPI y resistieron frente a las presiones, mientras que China también contribuyó al declarar su intención de abstenerse⁵⁸. Merece especial atención la postura de Rumanía, Estado que en ese momento tenía intención de adherirse a la UE, y cuyo Tratado de adhesión ha sido celebrado en el 2005. Sobre estas resoluciones, ver: ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "Algunos obstáculos en el proceso de constitución efectiva de la Corte Penal Internacional: la Resolución 1422 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los Acuerdos Bilaterales celebrados por Estados Unidos", *R.E.D.I.*, Vol. LIV, nº 2, 2002, p.1000). Ver también: GUTIÉRREZ ESPADA, C., "La Corte Penal Internacional y las Naciones Unidas. La discutida posición del Consejo de Seguridad", *A.D.I.*, 2002; CARDONA LLORENS, J., "La Corte Penal Internacional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", en GÓMEZ COLOMER, J.L.; GONZÁLEZ CUSSAC, J.L. & CARDONA LLORENS, J. (coords.), *La Corte Penal Internacional (Un estudio interdisciplinar)*, Tirant lo Blanch., Valencia, 2003.

⁵⁹ Dicha conclusión deriva del tenor literal del precepto y de la aplicación de los criterios interpretativos que fija el Derecho Internacional Público. Así, de acuerdo con los artículos 31 y 32 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hemos de remontarnos a la Conferencia Diplomática de Roma y a sus trabajos preparatorios, para comprobar cuál es el objeto del art. 98.2. Éste pretende regular la relación entre las obligaciones de los Estados Partes conforme al Estatuto de Roma y otras obligaciones derivadas del Derecho Internacional convencional y consuetudinario. Igualmente, aplicando estos criterios, hemos de poner en relación el art. 98.2 con el art. 27 del mismo texto, que establece la inoperancia de la inmunidad por cargo oficial a efectos de la competencia de la CPI, con lo que confirmamos la teoría de que el objeto y fin del Estatuto no es sino la erradicación de la impunidad.

Internacional⁶⁰ y las puso a punto para que fueran adoptadas por el Consejo de la Unión Europea⁶¹.

Por su parte, los EEUU, haciendo caso omiso a estas acciones, han continuado con su campaña para lograr los acuerdos del art. 98.2 con más de un centenar de países. En este sentido, cabe destacar que son muchos los Estados que han concertado los acuerdos del art. 98.2 para evitar la retirada de ayuda, la mayoría con cierto grado de dependencia política, financiera y económica con los Estados Unidos. El 12 de noviembre de 2003, el Parlamento Europeo reaccionó, adoptando una resolución en la que consideraba que dicha ley estadounidense rebasaba “ampliamente el derecho soberano de los Estados Unidos de no participar en la Corte”⁶².

Con posterioridad, el 17 de diciembre de 2004 se adoptó una enmienda a la “Foreign Operations Appropriation Hill”⁶³, de modo que ciertos Estados aliados de su país perdieron la asistencia englobada en el “Economic Support Fund”, incluidos los fondos para luchar contra el terrorismo, a menos que celebrasen un “acuerdo de impunidad”. Alrededor de 54 Estados se preveía se verían afectados (8 de la región africana, 14 de América, 1 de Asia-Samoa y 30 de

⁶⁰ CONSEIL DE L' UNION EUROPÉENNE, Bruxelles, le 30 septembre 2002 (OR.en) 12488/1/02REV1LIMITE, COJUR 10USA 37PESC374.

⁶¹ En primer lugar, el Consejo señala que, para asegurar el buen funcionamiento de la CPI, se deben tener en cuenta los acuerdos internacionales ya existentes, sobre todo los concluidos entre un Estado Parte en la CPI y los Estados Unidos, así como aquellos que hacen referencia a la cooperación judicial en materia penal, comprendida la extradición.

A continuación, la Unión Europea establece ciertos límites para la celebración de acuerdos. En primera instancia, dichos acuerdos no pueden permitir la impunidad, pero deben garantizar que las jurisdicciones nacionales realicen los enjuiciamientos. No obstante, la Unión Europea no ha definido el principio de “no inmunidad” con suficiente claridad, dejándolo abierto a varias interpretaciones⁶¹.

Desde la perspectiva personal, los acuerdos deben concernir sólo a las personas no pertenecientes a un Estado Parte en el Estatuto, personas que están sobre el territorio de un Estado requerido. Hay que tener en cuenta asimismo a las personas cubiertas por la inmunidad del Estado o diplomática. Los principios rectores de la Unión Europea intentan, así, amortiguar los efectos de los acuerdos del art. 98.2 propuestos por los EEUU, que consignaban un ámbito de aplicación personal mayor.

Desde el punto temporal, también existen limitaciones. El acuerdo podrá contener una cláusula sobre el fin del acuerdo, su revisión o la limitación del período para que el acuerdo entre en vigor. En este sentido, es de lamentar que la UE no establezca un plazo concreto que limite el plazo de vigencia de estos acuerdos. La no reciprocidad de los acuerdos es otro de los requisitos establecidos por la Unión, de tal manera que la inmunidad debe concederse únicamente a los ciudadanos de los Estados Unidos y no a los ciudadanos de un Estado Parte o firmante.

Por otro lado, para la UE, los acuerdos existentes entre un gobierno y los EEUU pueden hacer innecesaria la adopción de un acuerdo bilateral separado. En todo caso, la aprobación de todo nuevo acuerdo o de una enmienda deberá ser realizada conforme a los procedimientos constitucionales de cada Estado Miembro, y la entrega estipulada en los acuerdos del art. 98.2 no podrá incluir el tránsito del art. 89.3 del Estatuto.

Según todos los límites establecidos por la Unión Europea, las condiciones para los acuerdos del artículo 98.2 son más restrictivas que las previstas inicialmente por Estados Unidos. En conclusión, la posición de la Unión Europea puede ser calificada como “equilibrada” (sobre todo en comparación con los deseos de Estados Unidos), aunque ha sido contestada por otros órganos en el seno de la Unión Europea. De este modo, el Parlamento Europeo, mediante una Resolución de 24 de octubre de 2002, lamentó las “vagas indicaciones” adoptadas por el Consejo de ministros de la Unión Europea, así como el hecho de que los quince no hubieran adoptado una clara posición común.

⁶² “Resolución del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Ley relativa a la protección de los miembros de los servicios de los Estados Unidos” (ASPA) (P5_TA(2002)0367), Diario Oficial de la Unión Europea, 12-11-2003.

⁶³ Efectivamente, esta enmienda se encuadra en el marco de la reacción estadounidense frente a la no-renovación de la resolución 1487 el pasado mes de junio del presente año. De hecho, con ocasión de este suceso, el Embajador de los EEUU ante las Naciones Unidas señaló: “[...] we are going to have a look at the consequences of not having this resolution [...] we have to withhold certain kind of assistance from countries whom we don't have article 98 agreements”. Para más información, ver: AGUIRREZÁBAL, I., “Security Council Credibility and ICC Integrity Preserved USA: one step forward two steps back”, *European Newsletter*, nº 40, August 2004, pp.4-5 (<http://www.iccnw.org/publications/europeannewsletter.html>).



Europa)⁶⁴. Finalmente, un país candidato de la UE, Croacia perdió 50.000 \$ de ayuda, y dos países Miembros de la UE también sufrieron pérdidas, así, Irlanda (21,2 millones \$) y Chipre (13,4 millones \$).

No obstante, nuevas esperanzas surgen con la actitud de la Administración de los Estados Unidos tras la llegada al poder de Obama. En mayo de 2009, se presentó un proyecto de ley ante el Congreso estadounidense tendente a un refuerzo de los esfuerzos para ayudar a la población civil víctima de una de las insurrecciones más largas y brutales del mundo, como es la de Uganda. Este proyecto de ley permitiría el desarme del Ejército de Liberación del Señor y supondría una nueva estrategia regional de los EEUU para proteger a la población civil de África de los ataques de dicho movimiento armado⁶⁵.

Éste es un elemento más a tomar en consideración en el novedoso reconocimiento por parte de los EEUU de la importancia del papel de la CPI en cuanto a la imputación de los principales responsables de las atrocidades cometidas en el Congo, Uganda y Darfur. En este sentido, la declaración formulada por la Embajadora Susan E. Rice, Representante Permanente de los EEUU sobre el respeto del Derecho humanitario internacional ante el Consejo de Seguridad, de 29 de enero de 2009⁶⁶, puede tener influencia decisiva en el futuro, si finalmente este país, no un país cualquiera, decide cooperar con la CPI. Al mismo tiempo, serviría para aligerar el extraordinario peso que sobrelleva la Unión Europea en relación con su apoyo incondicional a la Corte Penal Internacional, como veremos a continuación.

4.3.-Una Corte Penal independiente gracias a las aportaciones de la Unión

En cuanto a otras medidas de la UE para contribuir a la puesta en marcha de la CPI, hemos de señalar que las primeras acciones de la Unión están en relación con el sustento financiero a dicha institucional judicial. Vamos a apuntar algunas de las ideas principales en este sentido. En el marco de las instituciones de la Unión, el PE, en una resolución de 26 de septiembre de 2002, reconoció el relevante papel de la Unión respecto de la financiación de la Corte⁶⁷. Igualmente, el Consejo, en su Posición Común 2002/474/PESC, pidió a la UE y a los Estados Miembros que estudiaran la posible contribución adecuada y equitativa a los costes, adoptando las medidas necesarias para el primer ejercicio presupuestario⁶⁸. En la Decisión del 2011 animaba a los Estados parte a que transmitieran rápidamente la totalidad de su contribución, de modo que dicho impulso a la independencia de la Corte recayera sobre la Unión y sus Estados miembros.

La UE ha jugado, juega y jugará un papel importante, si no decisivo, en la puesta en marcha a nivel financiero de la Corte. No podemos olvidar que, antes de la ratificación de Japón, la Unión contribuía en un 75% al presupuesto de la Corte, y tras la ratificación de Japón, en un 57%. Si, además, tenemos en cuenta que en los EEUU se impide que ninguna partida presupuestaria pueda ser usada directa o indirectamente para financiar a la CPI, por su política persistente de oposición a la Corte, este hecho va a redundar en un pago de una mayor cantidad por parte de los países restantes, en particular de la UE.

⁶⁴ Así: Alemania, Andorra, Argentina, Austria, Australia, Benín, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Canadá, República Democrática del Congo, Costa Rica, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Ecuador, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Jordania, Lesoto, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Mali, Malta, Namibia, Níger, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, San Marino, Samoa, Serbia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tanzania, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (<http://www.globalsolutions.org>).

⁶⁵ "Ouganda: L'adoption de la loi permettrait d'aider les victimes de l'Armée de Résistance du Seigneur", Human Rights Watch, 21 mai 2009, en <http://fr.allafrica.com/stories/200905250197.html>

⁶⁶ Declaración de la Embajadora Susan E. Rice, Representante Permanente de los EEUU sobre el respeto del Derecho humanitario internacional ante el Consejo de Seguridad, 29 de enero de 2009.

⁶⁷ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la Corte Penal Internacional*, P5_TA_PROV(2002)0449.

⁶⁸ Art. 2.2 de la Posición Común 2001/443/PESC.

Otras medidas destacadas adoptadas por la Unión relativas a la puesta en marcha de la CPI, vienen avaladas por las distintas Posiciones Comunes del Consejo. Así, se ha pedido a la UE y a sus Estados Miembros que apoyaran el establecimiento y el buen funcionamiento de la Corte, y que tomaran iniciativas para la difusión de valores, principios y disposiciones del Estatuto de Roma⁶⁹. Igualmente, se ha solicitado la prestación de apoyo al establecimiento y funcionamiento de la CPI, respaldando la creación y el funcionamiento de un mecanismo de planificación apropiado, que incluiría un equipo inicial de expertos. Finalmente, también se ha respaldado la formación y asistencia de jueces, fiscales, funcionarios y abogados. La contribución de la UE a la puesta en marcha de la Corte ha sido importante y ha abarcado distintos aspectos, pretendiendo poseer un carácter global.

4.4.-Una Corte Penal Internacional efectiva: el verdadero desafío de la cooperación y el crimen de agresión

Para que la Corte Penal Internacional fuera realmente efectiva, se planteaban varios retos. El primero, lograr la implantación del Estatuto en los ordenamientos internos. El segundo, conseguir la cooperación de los Estados de cara a un funcionamiento eficaz. Y el tercero, permitir la extensión de la competencia real de la Corte al crimen de agresión.

4.4.1. La implantación del Estatuto de Roma como premisa básica de la efectividad

A partir de la entrada en vigor del Estatuto de Roma, una de las funciones principales de la UE ha girado en torno a la implementación del Estatuto en los ordenamientos internos. Las Posiciones Comunes del Consejo y sus Planes de Acción han sido los instrumentos jurídicos más utilizados para lograr la adecuada implementación del Estatuto. De este modo, en varios de estos documentos se ha instado al impulso y adopción de iniciativas para la implementación del Estatuto en terceros Estados⁷⁰, se ha pedido a los Estados Miembros que compartieran con los Estados interesados sus experiencias en cuanto a la aplicación del Estatuto⁷¹, así como que proporcionaran asistencia técnica y financiera para la ratificación y aplicación del Estatuto en terceros países (cooperación técnica y financiera)⁷².

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Por otra parte, en el Plan de Acción de 2004, esta institución reiteró la necesidad de dicha asistencia técnica y financiera de cara a la implementación y, lo que es más importante, se previó la creación de un *Centro de Contacto de la UE y un Centro de Contacto Nacional*, con el fin de coordinar eficazmente el intercambio de información relativa a la CPI y propiciar la adecuada implementación del Estatuto de Roma en los distintos ordenamientos nacionales. Los *Centros de Contacto Nacionales* y el *Centro de Contacto de la Unión* ya están funcionando, y cabe señalar que los nacionales enlazan con el europeo para poder asegurar el flujo de información.

Asimismo, la celebración, a iniciativa de la Presidencia, de reuniones del Grupo de Trabajo sub-área Corte Penal Internacional constituyó una iniciativa del Plan de Acción digna de ser destacada puesto que favorece la relación entre Estados de cara a mejorar el apoyo a la Corte y a la implementación del Estatuto. Dicho Grupo puede reunirse con otros Grupos de Trabajo para la coordinación de iniciativas de su competencia y relacionadas con la Corte, y se pueden celebrar las reuniones oportunas con representantes de misiones locales o con otros actores. Además, la Presidencia debe reunirse periódicamente con la Comisión y la Secretaría del Consejo con el fin de coordinarse y mejorar el apoyo de la Unión a la Corte. En este último sentido, se celebrará una reunión al comienzo de cada Presidencia, y los Estados Miembros serán invitados a presentar sus opiniones sobre las prioridades de los próximos seis meses.

Otra idea apuntada por el Plan de Acción, interesante a efectos de implementación del Estatuto, ha sido la creación de una lista de expertos, mantenida por el *Centro de Contacto de la UE*, y designados por Estados Miembros, que participarán en misiones específicas relativas a temas como la implementación del Estatuto de Roma, Conferencias, Seminarios...etc.

Consultar: <http://ue.eu.int/pesc/ICC/default.asp?lang=es>

⁷¹ Posición Común 2001/443/PESC.

⁷² Las razones para esta oposición radican, entre otras, en: la negativa a reconocer los excesivos poderes del Fiscal; la posibilidad reconocida por el Estatuto de que estén sujetos a la jurisdicción de la CPI individuos nacionales de un Estado no Parte; y el peligro de enjuiciamientos políticamente



4.4.2. La cooperación con la Corte: el gran caballo de batalla

El otro aspecto implicado en la efectividad de la Corte, ha sido el relativo a la cooperación de la Unión con la misma. Constatamos, en este sentido, que la Corte Penal Internacional precisa de los Estados para existir y ejercer sus funciones y que la cuestión de la cooperación estatal se halla en el corazón de una Corte Penal Internacional eficaz⁷³. De hecho, el Estatuto de Roma, que no sólo incorpora una Parte enteramente dedicada a la cooperación y asistencia internacional, sino que, además, proclama un deber general de cooperación con la Corte, que se predica de los Estados Partes, y que constituye una de las bases esenciales del sistema jurisdiccional⁷⁴. Pero, además, el Estatuto de Roma también señala que “la Corte podrá solicitar de cualquier organización intergubernamental que le proporcione información o documentos. Asimismo, la Corte podrá informar de ello a la Asamblea de los Estados Partes o al Consejo de Seguridad, si éste le hubiese remitido el asunto”⁷⁵.

Teniendo en cuenta que la totalidad de los Estados Partes de la UE son Partes en el Estatuto de Roma, así como el apoyo proporcionado por esta organización regional a la institución judicial, resultaba lógico que la Unión se apresurara a la celebración de un acuerdo con la Corte que permitiera la adecuada cooperación entre ambas organizaciones. De esta manera, se establece el marco jurídico adecuado para el cumplimiento de dicha voluntad de cooperación. Éste es el origen del *Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia*, celebrado el 10 de abril de 2006⁷⁶. El mismo Acuerdo comienza considerando en su preámbulo que éste contiene las estipulaciones para la cooperación y asistencia entre la CPI y la Unión, y no entre el órgano judicial y los Estados miembros de la Organización Regional⁷⁷. Al mismo tiempo, este Acuerdo se inscribe en el ámbito de los actos de la UE adoptados en relación con la CPI, recordando, así, sus Posiciones Comunes, su Plan de Acción⁷⁸, y, en un perímetro de acción más amplio, la propia *Estrategia europea de seguridad*, adoptada por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003, que “apoya un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo”⁷⁹.

Hemos de destacar que la obligación de cooperación y asistencia de la UE con la CPI se proyecta sobre el desempeño efectivo de sus respectivas funciones, y se basa en la cooperación estrecha y en la consulta mutua de asuntos de interés común, para lo cual las Partes en el acuerdo se comprometen a establecer los adecuados contactos periódicos entre la Corte y el *Centro de contacto de la UE para la Corte*⁸⁰.

interesados, sobre todo si tenemos en cuenta el peso político de los Estados Unidos en el ámbito internacional (Posición Común 2002/447/PESC).

⁷³ KREB, C.; PROST, K.; SCHLUNCH, A. & WILITZKI, P.: “Part 9. International Cooperation and Judicial Assistance”, en TRIFFTERER, O. (ed): *Comment on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer's Notes, Article by Article*, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 1045-1046.

⁷⁴ SUR, S., “Vers une Cour Pénale Internationale: La Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de Sécurité”, *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 103, nº1, 1999, p. 30.

⁷⁵ Art. 87.6 del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (N.U. Doc. A/CONF.183/9).

⁷⁶ “Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 115/50, de 28 de abril de 2006. El Acuerdo comienza refiriéndose a su ámbito de aplicación, al excluir la información procedente de un Estado miembro, en cuyo caso la solicitud habrá de hacerse directamente al Estado miembro afectado. A continuación, vamos a “desmenuzar” el acuerdo con el fin de determinar si el apoyo de la Unión a la Corte obtiene, con este acto, el respaldo definitivo. En primer lugar, hemos de considerar que el objetivo del Acuerdo no es ni más ni menos que estipular las condiciones de la cooperación y asistencia entre la UE y la Corte y, a estos efectos, comienza determinando el ámbito de aplicación del mismo (tal y como ya hemos mencionado) y las obligaciones de cooperación y asistencia, para posteriormente hacer alusión a una serie de disposiciones más específicas que regulen los contactos regulares entre ambas instituciones, el intercambio de información, el testimonio de los miembros del staff de la Unión ante el órgano judicial, y la cooperación entre la Unión y la Fiscalía de la Corte.

⁷⁷ *Ibidem*, párr. 9 del Preámbulo.

⁷⁸ *Ibidem*, párrs. 6 y 11 del Preámbulo.

⁷⁹ *Ibidem*, párr.5.

⁸⁰ *Ibidem*, art.4. En definitiva, se aprovechan los cauces de información entre ambas instituciones para sustentar la cooperación y consulta mutua. Y la información no se concentra sólo en el Centro de contacto de la UE para la Corte, sino también en la asistencia de ésta última a las reuniones y

En un anexo al Acuerdo figura la regulación de una cuestión más delicada, como es la relativa a la información clasificada de la Unión y a su facilitación a la CPI en condiciones conformes a

conferencias organizadas bajo los auspicios de la Unión siempre que sean de interés para la institución judicial y así ésta pueda prestar asistencia en los temas de su competencia.

Por otro lado, y a efectos de ejercicio de sus funciones judiciales, la Unión se compromete a proporcionar a la Corte la información o documentos que obren en su poder y que ésta solicite, así como otros que sean procedentes para su actuación, aún no habiéndolos solicitados. En el sentido inverso, el Secretario de la Corte proporcionará información y documentación a la Unión en relación con los escritos procesales, vistas orales, sentencias y autos de la Corte de interés para la organización regional.

Pero donde más se estrecha la concreta obligación de cooperación entre la Unión y la CPI es en el deber de cooperar de esta organización con el Fiscal de la CPI, deber enmarcado por los arts.54.3 apartados c) y d) del Estatuto. En éstos se establece que el Fiscal podrá solicitar la cooperación de una organización intergubernamental de conformidad con su respectiva competencia y mandato, así como concertar los acuerdos compatibles con el Estatuto que sean necesarios para facilitar la cooperación de una organización intergubernamental. Yendo más lejos, la Unión se compromete a proporcionar al Fiscal información adicional que obre en su poder, y que éste le solicite, debiendo cursarse las solicitudes de información en general por escrito y en el plazo no superior a un mes. En cualquier caso, la UE y el Fiscal podrán convenir en que la Unión facilite al Fiscal documentación o información, siempre que éste preserve su carácter confidencial y únicamente a los efectos de obtener nuevas pruebas. Todo ello en el entendimiento de que los documentos o la información no se divulgarán en ninguna etapa del procedimiento, ni después de concluido, ni a otros órganos de la Corte ni a terceras partes, exceptuando, claro está, que se dé el consentimiento de la Unión.

No obstante, esta cooperación, incluida la revelación de información o documentos mencionados, estará sujeta a la petición por parte de la Unión a la Corte de medidas de protección con el fin de salvaguardar la seguridad de funcionarios o antiguos funcionarios de la Unión, y de la misma Organización. Esta cautela se puede extender al caso de testimonio del personal de la Unión, de manera que se podrán requerir medidas de protección a la Corte en el supuesto de que se solicite a un funcionario u otro agente de la Unión que testifique ante la misma. Para asistir a dicho funcionario, la UE autorizará la designación de un representante. Pero estas medidas de protección no ensombrecen el principio general de que la Unión adoptará todas las medidas necesarias para que la Corte pueda tomar testimonio a dicha persona, pudiendo, incluso suspender su obligación de confidencialidad, teniendo en cuenta las responsabilidades y competencias que le otorga el Tratado de la Unión.

La Unión no sólo se compromete a la suspensión de la confidencialidad, sino que también se obliga a la adopción de todas las medidas necesarias para permitir que la Corte ejerza su jurisdicción, en particular suspendiendo los privilegios e inmunidades de las personas a las que se impute la comisión de alguno de los delitos sobre los que la Corte tenga competencia, siempre de conformidad con las normas correspondientes del Derecho Internacional y teniendo en cuenta las responsabilidades y competencias que le otorga el Tratado de la Unión.

Pero la cooperación no se extiende sólo al campo del intercambio de información entre ambas organizaciones, sino que también las cuestiones de orden material son objeto de regulación. En primer lugar, la UE y la CPI acuerdan establecer en qué circunstancias excepcionales podrá la Corte recurrir al personal especializado de la Unión, que pondrá a su servicio a este personal de modo gratuito de cara a la colaboración del mismo con cualquier órgano de la Corte en un caso particular. No obstante, hemos de señalar que el personal proporcionado con estos parámetros habrá de ser empleado siempre de conformidad con las directrices que ha de establecer la Asamblea de los Estados Partes. En segundo lugar, no sólo el personal, sino que también los servicios e instalaciones de la Unión que sean necesarios y estén disponibles serán puestos a disposición de la Corte, a petición de la misma. En dichos servicios e instalaciones estará incluido el apoyo in situ, pero, en cualquier caso, los términos y condiciones de dicha cesión habrán de ser sometidos a acuerdos previos complementarios, hasta ahora no celebrados.

En tercer lugar, la Unión procurará respaldar de un modo apropiado el desarrollo de la formación y de la asistencia de los magistrados, fiscales, funcionarios y abogados en los trabajos relacionados con la institución judicial, siempre consultando con ésta.

Por último, el Acuerdo establece una serie de disposiciones a los efectos de logística y aplicación de las normas de tratados. En cuanto al primero de los aspectos, se señalan las direcciones a efectos de correspondencia entre ambas organizaciones, figurando como puntos de contacto el Consejo de la Unión Europea y su Jefe de Registro, por un lado, y en el caso de la CPI, su Secretaría o Fiscalía. En cuanto al segundo, se establece que la resolución de diferencias entre ambas organizaciones se someterá a consultas entre las partes, se considera la posibilidad de revisar el acuerdo por escrito y de común acuerdo de las Partes, y de denuncia del mismo.



las normas de seguridad del Consejo⁸¹. A estos efectos, la Corte garantizará que dicha información guarda el carácter de clasificada otorgado por la Unión, de modo que posea el mismo nivel de protección que el proporcionado por las normas de seguridad del Consejo. La regulación del anexo es muy meticulosa, y deja en manos de ambas Partes, pero fundamentalmente de la Corte, la garantía de que dicha información es utilizada adecuadamente, protegiendo su seguridad en todo caso⁸². Como desarrollo de dicho anexo, el Consejo de la UE celebró una serie de acuerdos de seguridad para la protección de información clasificada intercambiada entre la UE y la CPI, que fueron aprobados el 15 de enero de 2008 por el Consejo, y por la CPI, el 10 de marzo de 2008, y que están en funcionamiento desde el 31 de marzo de 2008⁸³.

Pero la cooperación con la Corte no sólo se ha manifestado a través del cauce institucional. De hecho, algunos documentos del Consejo de la Unión Europea en relación con Libia, demuestran que dicha cooperación obtiene una vía de expresión a través de las declaraciones de la Unión relativas a la necesidad de cooperar con la Corte Penal Internacional de cara a la entrega y enjuiciamiento, en su momento, del Coronel Gadafi, lo que se planteaba como todo un reto⁸⁴.

⁸¹ Decisión 2001/264/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo (DO L 101, de 11 de abril de 2001).

⁸² Con todo, el uso de dicha información posee ciertos límites. En primera instancia, no puede ser utilizada con fines distintos a aquellos para los que fue facilitada. En segunda instancia, la CPI no podrá comunicar dicha información y documentos a terceros sin el consentimiento escrito previo de la Unión. Además, La Corte habrá de garantizar que sólo las personas “con necesidad de conocer” la información, tengan acceso a la misma. Por supuesto, la Corte también garantizará que las personas que en el ejercicio de sus obligaciones oficiales requieran acceso a la misma, lo tengan desde “CONFIDENTIEL UE”. No obstante, aquellos con acceso a la misma, habrán de ser instruidos de los requisitos referentes a las salvaguardias de seguridad aplicables a la información, bajo el aval de la jurisdicción internacional.

Igualmente, el anexo regula los medios de transmisión de dicha información (valija diplomática, servicios de correo militar, servicios de correo de seguridad, telecomunicaciones de seguridad o transporte personal), determinando la notificación por adelantado a la Secretaría General del Consejo del nombre y la dirección del organismo responsable de la seguridad de la información y de las direcciones a las que hay que remitir la misma. También los locales, zonas, edificios, oficinas, salas...etc. que tengan relación con la información serán protegidos por la Corte mediante medidas de seguridad física apropiadas.

Otra de las medidas de seguridad será la garantía por parte de la CPI de que dichos documentos se anoten en un registro especial en el momento de su recepción, y notificará a la Secretaría General del Consejo de la UE de cualquier caso en que la información facilitada se vea sometida a riesgo. Si el riesgo se hiciera realidad, la Corte adoptará las medidas necesarias para evitar que vuelva a ocurrir, tras abrir una investigación al respecto.

En cualquier caso, los documentos clasificados de la UE podrán recalificarse o desclasificarse antes de ser entregados a la Corte, pero todo documento clasificado de la Unión que contenga información clasificada nacional sólo podrá ser consultado por personal debidamente autorizado y cedido a la Corte con el consentimiento expreso y por escrito del autor.

Tres serán los órganos que dictarán disposiciones de seguridad para establecer las normas de protección mutua de la información clasificada: la Oficina de Seguridad de la Corte, la Oficina de Seguridad de la Secretaría General del Consejo y la Dirección de Seguridad de la Comisión Europea; y, además, las normas se someterán a la aprobación del Comité de Seguridad del Consejo.

Finalmente, una serie de principios regirán las actuaciones de las Partes en el Acuerdo: la asistencia mutua, consultas e inspecciones recíprocas. Las Partes contarán con una organización y programas de seguridad adecuados, y antes de que se entregue la información a una de las Partes, los órganos responsables antes mencionados habrán de certificar que dicha Parte es capaz de proteger y salvaguardar la información. Por último, el Acuerdo establece que la Unión podrá poner a disposición de la Corte información con el nivel de clasificación más alto, siempre que se garantice un nivel de protección equivalente al previsto en las normas de seguridad del Consejo.

⁸³ Security arrangements for the protection of classified information exchanged between the EU and the ICC (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, CSC 9, PESC 408, JAI 168).

⁸⁴ Ver, en particular: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council Conclusions on Libya, 3082st FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Luxembourg, 12 April 2011; COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council Conclusions on Libya, 3091st FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, 23 May 2011.

4.4.3.- La Corte Penal Internacional y el crimen de agresión frente a una Europa dividida

Cuando en la Conferencia Diplomática de Roma de 1998 se adopta el Estatuto de la Corte Penal Internacional⁸⁵, se hace *in extremis*, mediante un paquete de consenso, entre cuyas condiciones estaba dejar fuera el crimen de agresión hasta tanto en cuanto fuera definido en la Conferencia de Revisión a celebrar en 2009. Era obvio que el crimen de agresión iba a ocupar un lugar primordial en la agenda de la Conferencia de Revisión, tal y como establecía la Resolución F⁸⁶, y tal y como ha demostrado la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre el crimen de agresión, que concluyó su trabajo en la continuación del séptimo período de sesiones de la AEP, que tuvo lugar del 19 al 23 de enero de 2009⁸⁷, aproximadamente unos 12 meses antes de la celebración de la Conferencia de Revisión, que se celebró finalmente en junio de 2010.

Para el Consejo de la Unión, la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la CPI era un paso importante en la “consolidación de la CPI como instrumento efectivo de la comunidad internacional para llevar ante los tribunales a responsables de genocidio, crímenes de guerra y delitos contra la humanidad cuando los órganos jurisdiccionales nacionales se nieguen o no puedan procesarlos”⁸⁸.

De este modo, se hace necesario focalizar nuestra atención en la postura de la Unión Europea, en relación con las cuestiones principales y más problemáticas que giran alrededor de la configuración de este crimen.

La discusión sobre el crimen de agresión en Kampala fue objeto de muchos años de trabajo preparatorio, pero la cuestión que flotaba en el aire era si se trababa del momento político adecuado para conseguir el consenso. A este respecto, en Kampala, los Estados partían de una base completamente dispar. Para algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, como Estados Unidos, era conveniente diferir la discusión sobre el crimen de agresión a un momento posterior. Para otros miembros permanentes, en este caso también miembros de la UE, como Francia y Reino Unido, resultó obvio, a medida que avanzaba la Conferencia, que habían de ceder en su posición relativa a la necesaria e imperativa predeterminación por parte del Consejo de Seguridad de la existencia de un acto de agresión⁸⁹.

Para la Unión Europea, la Conferencia de Revisión era un paso importante para la consolidación de la CPI, y éste fue el papel que jugó en el seno de la misma, el de facilitador

⁸⁵ NU Doc. A/CONF.183/9, 17 de Julio de 1998, y corregido por los Procesos verbales de 10 de noviembre de 1998, 12 de Julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 16 de enero de 2001 y 17 de enero de 2001 (entró en vigor el 1 de julio de 2002).

⁸⁶ La Resolución F contenida en el Acta Final de la Conferencia de Roma incluyó en el mandato de la *Comisión Preparatoria* la elaboración de propuestas referentes a la definición del crimen de agresión, la elaboración de los “elementos del crimen”, y las condiciones de ejercicio de la jurisdicción de la Corte sobre el mismo, con el fin de someterlas a la Conferencia de Revisión a celebrarse a los siete años de entrada en vigor del Estatuto. Para el cumplimiento de este mandato, la *Comisión Preparatoria* estableció, en su primer período de sesiones, un Grupo de Trabajo sobre el crimen de agresión, cuyas funciones fueron desempeñadas a lo largo de los diez períodos de sesiones de la *Comisión Preparatoria*. Simultáneamente, el Presidente de la *Comisión Preparatoria* eligió un Coordinador sobre el crimen de agresión, con el fin de que dirigiese los trabajos de este Grupo, y de que presentara sus propias propuestas o recopilaciones en relación con dicho crimen (C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, “Corte Penal Internacional, Consejo de Seguridad y crimen de agresión: un equilibrio difícil e inestable”, en F. MARIÑO MENÉNDEZ (ed.), *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI*, Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa, Trotta, 2002, pp. 243-264).

⁸⁷ *Informe del Grupo de Trabajo Especial sobre el crimen de agresión*, Anexo I, ICC-ASP/7/SWGC/2, 20 de febrero de 2009.

⁸⁸ Conclusiones del Consejo sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 3016ª Sesión del Consejo, Bruselas, 25 de mayo de 2010.

⁸⁹ Ver: *Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, Kampala, 31 de mayo a 11 de junio de 2010, Documentos Oficiales (Docs. RC/11). Declaraciones formuladas por los Estados Partes en explicación de su posición antes de la aprobación de la resolución RC/Res.6 sobre el crimen de agresión. Declaración de Francia, p.137, y Declaración de Reino Unido, p.139.



del consenso⁹⁰, para lograr el triunfo de dicha Conferencia y el menor menoscabo posible a la integridad del Estatuto de Roma.

En el seno de la Conferencia, conforme avanzaba el proceso y la misma llegaba a su fin, tras una serie de reuniones informales entre las distintas delegaciones y los Presidentes del Grupo de Trabajo y de la Asamblea, se consiguieron dos “Non-paper”. La cuestión principal era si, en ausencia de la previa determinación del acto de agresión por el Consejo de Seguridad, el Fiscal podría continuar con su investigación, y si los Estados de Francia y Reino Unido cederían. Finalmente, lo hicieron y el compromiso pasó por el establecimiento de dos regímenes diferentes, dependiendo de si se había activado la jurisdicción de la Corte por parte del Estado o del Consejo de Seguridad (art.15 bis y art.15 ter), así como por la adopción de un mecanismo que permitiría la adopción y entrada en vigor de las enmiendas, en un momento ulterior, y con una gran sujeción al consentimiento estatal. Sin embargo, ambos Estados pusieron de manifiesto, con sus respectivas Declaraciones, que no habían querido romper el consenso, pero que conservaban su opinión sobre el papel prioritario que había de conservar el Consejo de Seguridad en la determinación de un acto de agresión.

El resultado de la Conferencia de Revisión no es sino la muestra de la presión que el hecho de pertenecer a la UE ejerce sobre países que ostentan también la cualidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad, como Francia y Reino Unido. Podemos aventurarnos a decir que sólo el papel de la Unión ha podido influir en las concesiones realizadas por ambos países en aras a la obtención del consenso necesario para el éxito de la Conferencia. De este modo, se confirma que, tal y como se manifestó en la Declaración realizada por España en nombre de la Unión Europea en el debate general de la misma, por encima de las posturas individuales, la UE mantiene un “inquebrantable compromiso con la Corte Penal Internacional”⁹¹.

⁹⁰ Ver, en este sentido: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Conclusiones del Consejo sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 3016ª Sesión del Consejo COMPETITIVIDAD, Bruselas, 25 de mayo, 2010; Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2010, sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que se celebrará en Kampala, Uganda (P7_TA (2010)0185).

⁹¹ *Declaración realizada en nombre de la Unión Europea por la Excm. Sra. María Jesús Figa López-Palop, Subsecretaria de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España, en el debate general de la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Kampala (Uganda), 31 de mayo de 2010.*