

# ONG y pequeños estados en el establecimiento y consolidación de la CPI

## NGOs and small states in the establishing and consolidation of the ICC

**Juli Minoves-Triuell**

Profesor asistente de Ciencias Políticas y miembro del Comité de Dirección del Instituto de Estudios Internacionales (ISI), University of La Verne (California) y profesor visitante en PSIA/Sciences Po (Paris)  
[jminoves-triuell@laverne.edu](mailto:jminoves-triuell@laverne.edu)

**Resumen:** Tanto las ONG como los pequeños estados fueron esenciales para el establecimiento y la consolidación de la Corte Penal Internacional (CPI), y sus esfuerzos conjuntos tuvieron mucho más éxito que el que hubieran podido obtener por separado. El caso de Andorra ilustra cómo los intereses de los pequeños estados democráticos miembros del Grupo de Países Afines coincidieron con los de las ONG de la Coalición por la Corte Penal Internacional, y cómo a través de la capacidad soberana de los pequeños estados y la experiencia de las ONG surgieron varios modelos de éxito en el marco de la Conferencia de Roma para redactar y adoptar el Estatuto de la CPI. Las deficiencias en materia de responsabilidad de las ONG que desean representar la sociedad civil internacional pueden ser superadas por una cooperación con los pequeños estados que comparten los mismos objetivos.

**Palabras clave:** CPI, ONG, pequeños estados, Andorra

**Abstract:** Both NGOs and small states were vital for the establishing and consolidation of the International Criminal Court (ICC), and their joint efforts brought much more success than they could have obtained working separately. The case of Andorra illustrates how the interests of small democratic states that are members of the Group of Like-Minded States agreed with those of the NGO Coalition to promote an International Criminal Court and how, through the sovereign capacity of the small states and the experiences of the NGOs, several successful models emerged in the framework of the Rome Conference to draft and adopt the ICC Statute. The shortcomings with respect to responsibility of the NGOs that wish to represent international civil society can be overcome by cooperation with small states that share the same objectives.

**Key words:** ICC, NGO, small states, Andorra

*El autor quiere agradecer especialmente a William Pace y a Jelena Pia, de la Coalición por la Corte Penal Internacional, así como a Ester Peralba, por las conversaciones y la documentación compartida que culminaron en este artículo. Gracias también a Gitty Amini por sus comentarios.*

Se ha reconocido ampliamente que la sociedad civil tuvo un éxito particular en dirigir sus fuerzas hacia la creación de la Corte Penal Internacional (CPI). Este logro, que culminó en el Estatuto de Roma de 1998, se ha convertido en objeto de estudio y en un modelo que la sociedad civil puede emular en otros ámbitos. Para que la sociedad civil pudiera emprender un esfuerzo tal en la esfera de las relaciones internacionales, y particularmente en el contexto de las Naciones Unidas donde los estados soberanos son los que toman la decisión final, tuvo que darse una alianza entre las voces articuladas de la sociedad civil, a través de las ONG, y los deseos e intereses de los estados. Este artículo argumenta que, aunque de manera no exclusiva, los pequeños estados fueron esenciales para producir las formidables sinergias que permitieron la creación y puesta en marcha de la CPI. En verdad, una relación casi simbiótica entre los objetivos y las estructuras de la sociedad civil, principalmente en la forma de la Coalición por la Corte Penal Internacional (CCPI), y los objetivos y las ambiciones de los pequeños estados en los años noventa es la fórmula mágica que propulsó la idea de una Corte Penal Internacional a su concreción en un tiempo record y de manera tan exitosa. Para que esto sucediera, dos empoderamientos —el de los pequeños estados y el de las ONG—, que se habían estado fraguando por mucho tiempo, tuvieron que culminar más o menos al mismo tiempo.

En una primera parte revisaremos cómo aparecieron y se encontraron estos dos empoderamientos paralelos; en una segunda, valoraremos sus efectos en la Conferencia de Roma de 1998 y más allá, en concreto durante el proceso de ratificación y los primeros años de funcionamiento de la Corte, nos centraremos especialmente en el caso de Andorra, un pequeño Estado soberano. El principio de un país, un voto, que se ha consolidado en el sistema de las Naciones Unidas, conjuntamente con la afirmación progresiva del poder de las ONG, fueron dos medios necesarios para conseguir la creación de la CPI. En este sentido, argumentaremos que las ONG sin los pequeños estados, o los pequeños estados sin las ONG, no hubiesen tenido tanto éxito en conseguir sus objetivos e implementar los calendarios deseados, como pasó finalmente en este caso.

## Definiciones

Para los fines de este artículo, definiremos a las ONG como organizaciones representativas no gubernamentales que emanan de la sociedad civil y que se

orientan a conseguir objetivos sociales<sup>1</sup>. Los pequeños estados son más problemáticos, y las definiciones categóricas, probadas sobre varias bases como población o talla geográfica, han sido bastante infructuosas (Maass, 2009: 65-83). Está claro que aquí nos referimos a estados soberanos, mayormente miembros de las Naciones Unidas, que son plenamente independientes y actores de pleno derecho en el marco del derecho internacional, y dotados tradicionalmente además de una población permanente, un gobierno, un territorio y la capacidad de establecer relaciones con otros estados. El problema es cómo y dónde establecer el límite alto de la categoría *pequeños estados*; diferentes académicos llegan a conclusiones distintas dependiendo de su objeto de estudio en relación con los pequeños estados. Basta con decir que, en el marco de este artículo y su argumento, una definición cuantificable es innecesaria y que una aproximación como la de Robert Keohane (1969: 297) es más apropiada. Este prefiere una «definición en términos de percepciones de papel sistémico [que] a la vez diferencia más claramente entre estados contemporáneos y que apunta hacia explicaciones más convincentes de algunas facetas importantes y distintivas de la conducta de los pequeños estados en organizaciones internacionales y sistemas de equilibrio de poder». Los pequeños estados que representaron el grueso del apoyo para la construcción de la CPI fueron aquellos que, aunque no llegan a «cambiar el juego» en los asuntos internacionales, tienen la voluntad de «influir en el juego»; van desde los muy pequeños, como Andorra o Liechtenstein, hasta los de tamaño medio como los Países Bajos.

## El empoderamiento de los pequeños estados y de las ONG

En su obra seminal *Size and Democracy*, Dahl y Tufte (1973: 2) observan que «las unidades pequeñas facilitan mejor la democracia que las unidades más grandes; por lo tanto, las unidades más grandes tienen que ser divididas en unidades más pequeñas, donde la democracia de base es posible –regiones, estados,

---

1. Aunque una definición exhaustiva de las ONG es aún elusiva, en gran medida debido a su naturaleza cambiante en las dos últimas décadas, algunos organismos internacionales las caracterizan de forma bastante clara. Véase, por ejemplo, World Bank, MIGA e IFC: [Fecha de consulta 20.03.2012] <https://www.wbginvestmentclimate.org/toolkits/health-in-africa-policy-toolkit/mod4step3.cfm>

ciudades, ciudades pequeñas, vecindarios—», y postulan que «los ciudadanos en democracias más pequeñas son más propensos a dar a las relaciones cívicas altos niveles de afecto». Los pequeños estados y las ONG comparten una característica común: en los pequeños estados, las *bases* son más cercanas que en los grandes países; las ONG emanan de las bases, y los dos se caracterizan por altos niveles de afecto de sus ciudadanos y de sus participantes. Aun así, mientras que los pequeños estados cuentan con una organización que representa los intereses de todo el conjunto de la sociedad dentro de sus fronteras respectivas y mantienen una posición en relaciones internacionales claramente definida por el derecho internacional, las ONG se centran generalmente en un tema, pueden tender puentes a través de las fronteras estatales y su relación con el derecho internacional es incierta. Pero ambos son unidades organizadas ancladas en intereses de la *base* y desempeñan actualmente papeles importantes en materia de derecho internacional; papeles que quedan substancialmente amplificados cuando combinan sus esfuerzos. A continuación examinaremos cómo fueron respectivamente empoderados para desempeñar estas importantes funciones.

## Los pequeños estados

Después de la Paz de Westfalia y, más tarde, tras los resultados del Congreso de Viena, los estados fueron entendidos progresivamente como los actores principales del derecho internacional. Pero por estados se entendía «potencias» e, incluso en el marco de las instituciones wilsonianas del periodo posterior a la Primera Guerra Mundial, no quedaba claro si a los pequeños estados se les permitiría desempeñar un papel en la manera de gobernar el mundo. Luxemburgo pudo reunir el apoyo suficiente para ser admitido sin oposición en la Sociedad de Naciones en 1920, pero Liechtenstein, al día siguiente, fue rechazado por 28 votos en contra y uno a favor (Suiza) (Rapaport *et al.*, 1971: 115-16). «La decisión que se tomó sobre Liechtenstein impidió la posibilidad de admitir a los pequeños estados como miembros ordinarios» (ibídem: 117). La Organización de las Naciones Unidas (ONU), creada después de la Segunda Guerra Mundial, no puso al principio ningún obstáculo a la admisión de pequeños estados. Liechtenstein y San Marino pasaron a formar parte de la Corte Internacional de Justicia en 1949 y 1953 respectivamente. Mónaco estableció una misión de observación en las Naciones Unidas en 1956 y, más tarde, un número significativo de estados con una población por debajo del millón fueron «admitidos a ser miembros de las Naciones Unidas sin ninguna objeción: Congo (Brazzaville), Chipre y Gabón en 1960; Trinidad y Tobago

en 1962; Kuwait en 1963; Malta en 1964; Gambia y las Maldivas en 1964; Guyana, Botswana, Lesotho y Barbados en 1966; Mauricio, Guinea Ecuatorial y Swazilandia en 1968; Fiji en 1970» (ibídem: 118-19). El proceso de descolonización en los años sesenta del siglo pasado dio lugar a la aparición de varios pequeños estados; algunos estados miembros de la ONU plantearon la cuestión de si un Estado muy pequeño podría cumplir los requisitos de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, si estaría dispuesto y, especialmente, sería capaz de llevar a cabo las obligaciones de la Carta: estas preocupaciones también fueron expresadas por el secretario general de las Naciones Unidas en sus informes anuales de 1965 y 1967<sup>2</sup>. Estos esfuerzos por crear una escisión entre estados soberanos que hubiese separado a los pequeños –a los que se les negaría la admisión a las Naciones Unidas– de los grandes –admitidos por derecho– quedaron en nada, por razones políticas y por la cuestión de saber hasta dónde uno puede establecer el límite de *pequeños*, es decir, cómo definir una nueva categoría por debajo de la de Estado soberano.

En 1995 Mark Hong (1995: 277) subrayó que «el fin de la Guerra Fría proporciona una oportunidad especial para los pequeños estados de participar en las Naciones Unidas como *actores autónomos*», pero cuestionó si esto «llevaría a un cambio cualitativo en las relaciones internacionales»<sup>3</sup>. Reconoció el nuevo poder que se les había conferido a los pequeños estados al finalizar la Guerra Fría y les aconsejó trabajo duro para maximizar este poder: hablar alto y llamar la atención; organizarse para apoyarse mutuamente, por ejemplo, en el Foro de los Pequeños Estados (FOSS, en sus siglas en inglés), creado originalmente para apoyos electorales y expandido luego hacia el debate de temas de actualidad; crear un nicho o especialización; y nombrar a diplomáticos capaces (Rapaport *et al.*, 1971: 282-3).

Así pues, el empoderamiento de los pequeños estados fue un fenómeno gradual. En primer lugar, los pequeños estados europeos, aun afirmando su cualidad de estados soberanos, fueron rechazados por la Sociedad de Naciones. Más tarde, fueron incluidos en el sistema surgido después de la Segunda Guerra Mundial.

- 
2. En su informe de 1967, el secretario general escribió: «Sugeriría que sería oportuno que los órganos competentes emprendieran un estudio exhaustivo e integral de los criterios para ser miembro de las Naciones Unidas, con la finalidad de establecer los límites necesarios de membresía plena y al mismo tiempo definir otras formas de asociación que beneficiarían a la vez a los –microestados– y a las Naciones Unidas» (ibídem: 120-23).
  3. Hong señaló que si se tomaba una población de 10 millones o menos como criterio, habría aproximadamente 120 miembros de las Naciones Unidas que se podían clasificar como «pequeños estados», casi dos tercios del total de miembros.

La llegada al campo de juego de un número mucho más grande de estados muy pequeños debido a la descolonización de los años sesenta provocó que países más grandes, así como el secretariado de las Naciones Unidas, cuestionaran su idoneidad para ser incluidos y partícipes de los trabajos de la Organización. Estas dudas nunca se materializaron y, hacia el final de la Guerra Fría, el principio de universalidad era ya suficientemente firme para que los pequeños estados de las Naciones Unidas pensasen en cómo estructurar sus acciones en el nuevo marco de oportunidad. El empoderamiento paralelo de las ONG y su creciente interés en lo que había parecido una meta lejana –la creación de la Corte Penal Internacional– les proporcionarían una victoria mayor como personificación de su nuevo poder.

## ONG

Varios factores han revolucionado y empoderado a las ONG para actuar en la esfera internacional. Uno de ellos ha sido el cambio en su número y voz, que ha sido inmenso. En la Cumbre de Estocolmo de 1972, que llevó a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), solo 178 ONG estuvieron presentes. Veinte años más tarde, en la Cumbre de Río de Janeiro, asistieron unas 1.500 ONG (Szurek, 2003: 56). «Aunque las asociaciones, antepasados de las ONG, ya habían exigido la atención de la Sociedad de Naciones, la Carta de las Naciones Unidas da espacio [a las ONG] para actuar; así pues, el artículo 71 indica que el Consejo Económico y Social podrá hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo. Dentro de las instituciones internacionales, el estatus consultivo reconocido ampliamente pero de manera diversa dependiendo de las organizaciones, ha permitido a las ONG hacer oír su voz» (Gherari y Szurek, 2003: 55). Su presencia e influencia en la arena internacional se han visto reforzadas por el hecho de que también se han convertido en «actores importantes en la realización de programas de emergencia o de desarrollo (25% de la ayuda pública al desarrollo está asegurada por asociaciones)» (Dixon *et al.*, 2008: 37). Pero independiente de su valor, preponderancia y reconocimiento por organismos internacionales como voces que pueden tener repercusión en organizaciones internacionales y entornos donde se redactan convenciones, el mayor empoderamiento de las ONG, que sucedió después del final de la Guerra Fría y la caída de las más estructuradas pero no libres asociaciones del bloque soviético, tuvo su origen en la mayor capacidad de creación de redes que conllevaron

los cambios tecnológicos (Bann, 2000)<sup>4</sup>. La aparición de Internet, así como el incremento de las posibilidades ofrecidas por las tecnologías de la información, revolucionaron la manera en que las ONG de diferentes regiones, países y continentes, y enfoques, podían hablarse mutuamente, intercambiar información y coordinar esfuerzos (Szurek, 2003: 55).

Las contribuciones de la sociedad civil al derecho internacional no son nuevas. «Uno solo tiene que pensar en Henry Dunant respecto al derecho internacional humanitario o en Jean-Jacques Gautier sobre la cuestión de la prevención de la tortura, para reconocer que algunos individuos han sido capaces de convencer a los estados de desarrollos necesarios del derecho internacional y que ellos mismos han contribuido a los mismos» (ibídem: 54). Pero la sociedad civil, en la forma de ONG en coalición, es hoy en día un actor pleno en el derecho internacional y en las organizaciones internacionales<sup>5</sup>. Pierre-Marie Dupuy (2003: 13) relaciona este ascenso a lo que llama la «revolución de los derechos humanos» que, después de la creación de las Naciones Unidas en 1945, rompió con un mundo de estados soberanos y consolidó la noción del individuo: «Al contrario del nacional o del extranjero el ser humano de la Declaración Universal de 1948 y de las convenciones que se desprenderán de ella no le debe nada al Estado sino todo a él mismo».

- 
4. También, sobre los orígenes de la expresión «sociedad civil» frente a los regímenes del bloque del Este y de América Latina, Smouts (2003: 19) explica que: «En los años 1970-1980, la utilización mediática de la noción de sociedad civil y su introducción en el lenguaje corriente se vieron favorecidos por los movimientos de reacción contra el totalitarismo del Este de Europa y contra las dictaduras militares en América Latina. La fórmula designa así una vida social que se escapa de las restricciones del Estado, existe debajo del abrigo [del Estado], se expresa en lugares de socialización más o menos clandestinos, más o menos desviados de su función primaria».
  5. En el año 2002, en el seminario internacional celebrado en la Embajada española en París del Real Instituto de Estudios Europeos con la presencia del exsecretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, los participantes observaron: «Es cierto que la participación de estos actores no es un fenómeno totalmente nuevo (...) pero lo que sí que se produce en este momento es un cambio importante en la intensidad de esa participación, así como en lo que respecta a su extensión a un número mayor de esos actores [ONG]; el nivel alcanzado por el desarrollo tecnológico, muy en particular respecto a las telecomunicaciones, pone en manos de esos actores [ONG] un instrumento de actuación que, a su vez, les concede una capacidad de influencia sin precedentes en la creación o en la aplicación de las normas del ordenamiento jurídico internacional» (Real Instituto de Estudios Europeos, 2003: 67).

## La creación de la CPI: ¿pequeños estados, ONG o ambos?

La ambición de crear una Corte Penal Internacional se remonta al menos a la adopción en 1948 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que en su artículo 6 detalla que «las personas acusadas de genocidio o de uno cualquiera de los actos (...) serán juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la Corte Penal Internacional que sea competente respecto a aquellas de las partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción»<sup>6</sup>. Pero no fue hasta el final de la Guerra Fría, bajo la iniciativa de Trinidad y Tobago, que el proyecto se reactivó y culminó en 1994 en un proyecto de Estatuto preparado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI): «El proyecto recibió desde un inicio el apoyo de un gran número de ONG que se unen en una vasta Coalición por la Corte Penal Internacional» (De Frouville, 2012: 21).

El papel de las ONG en la creación de la Corte Penal Internacional está bien documentado. Helen Durham (2005: 5) señala que «grandes y poderosas ONG, como por ejemplo Amnistía Internacional, la Comisión Internacional de Juristas y Human Rights Watch, no fueron percibidas como organizaciones apropiadas para coordinar la Coalición debido a sus potenciales fuertes puntos de vista sobre elementos específicos de la CPI y las relaciones robustas internas que uno puede encontrar en dichos grupos. El Movimiento Federalista Mundial (WFM, en sus siglas en inglés), localizado en Nueva York, con fácil acceso a la Naciones Unidas, fue considerado suficientemente pequeño y neutro para convocar la Coalición. Como organización también tenía la *confianza* de una serie de ONG que en otras instancias podían competir las unas con las otras». La Coalición proporcionó a los debates del Comité Preparatorio (PrepCom) varios y valiosos documentos de posición: «Los documentos eran particularmente útiles para delegados estatales de países con recursos limitados» (ibídem: 11). Pero la relación con los estados se asemeja siempre a un juego de malabarismos para las ONG, que son actores pero no sujetos del derecho internacional. «La tensión entre ser suficientemente cercano para poder fomentar e influenciar a los representantes de los estados y no asimilarse demasiado a los delegados y a los poderes formales de decisión requería un control cuidadoso» (ibídem: 27-8). Pierre-Michel Eisemann señala que «el papel de las ONG [...] es el de servir

---

6. Véase artículo 6 en <http://www2.ohchr.org/spanish/law/genocidio.htm> [Fecha de consulta 19.03.2013]. Véase también De Frouville, 2012: 21.



como grupos de presión con legitimidad para expresar sus puntos de vista, pero no el de adoptar decisiones, es decir, que los actores no estatales deben garantizar que los puntos de vista particulares cuya defensa asumen sean tenidos debidamente en cuenta por los encargados de adoptar la norma, esto es, los estados, únicas instancias en las que se encuentra representado el interés general y en ningún caso debe pensarse en un papel para esos actores de substitutos de los estados» (Real Instituto de Estudios Europeos, 2003: 89).

Las cinco semanas de la conferencia diplomática en Roma en junio y julio de 1998 fueron como una olla a presión política: no había garantías de que la conferencia diese como resultado la adopción final de un Estatuto substancial y, sin embargo, todos los ingredientes se encontraban mezclados y juntos en el edificio de la FAO, literalmente día y noche, con una fecha tope para conseguir un resultado, o ninguno. Algunos estados grandes fueron reacios a poner parcialmente en peligro su soberanía absoluta, particularmente Estados Unidos, cuya delegación trabajó duro en los estadios de negociación, aunque en última instancia sería ambivalente con el estatuto. A algunos estados díscolos (*roguish states*) tampoco les gustó la idea de crear un organismo supranacional que algún día pudiese supervisar los actos desagradables que (en privado) no descartaban que podían cometer (sin importar los argumentos educados o los procedimientos que ellos podían utilizar para retardar o interferir en los debates). Un número creciente de estados se juntó en el Grupo de Países Afines (LMG, en sus siglas en inglés), entre los cuales había un número substancial de pequeños estados, para presionar a favor de un estatuto fuerte. Más de 250 ONG fueron invitadas a participar en la Conferencia de Roma (United Nations, Vol. III, 2002: 193-5). No entraremos aquí en un debate sobre los logros de esta conferencia o en la descripción de lo que se considera delito, enjuiciamiento o jurisdicción, algo que ya ha sido abordado extensamente en los manuales de derecho internacional. Lo que es relevante para nuestro argumento es el examen de la dinámica que se desarrolló en la Conferencia de Roma y más adelante, que señala un acercamiento de los pequeños estados y las ONG tanto con el objetivo de adoptar el estatuto como para que este entrara rápidamente en vigor. Andorra supone un buen estudio de caso para este objetivo. Con una superficie de 464 km<sup>2</sup> y 83.000 habitantes, su inclusión en la categoría de pequeños estados es indiscutible.

## Andorra

Reducir la discusión sobre la relevancia de los pequeños estados y su interacción con las ONG –principalmente con la Coalición– en la Conferencia de Roma a un solo estudio de caso conlleva limitaciones obvias. Pero se trata de un estudio de caso de un pequeño estado muy activo en el proceso de Roma que hasta ahora ha sido

pasado por alto y que, sin embargo, tuvo una participación notable en la elaboración del Estatuto. Algunos otros pequeños estados se distinguieron por su capacidad de facilitar compromisos; por ejemplo, el llamado compromiso de Singapur, que «proporcionó una solución novedosa para una cuestión política muy divisiva, a saber, cómo el Consejo de Seguridad como mecanismo político y la Corte como mecanismo judicial podrían llegar a trabajar conjuntamente sin comprometer la integridad y la independencia de la Corte» (Pace y Schense, 2002: 35). Asimismo, las mociones de «no acción» de Noruega sobre las dos convocatorias de enmienda de la India y de Estados Unidos sobre el paquete final del Estatuto, introducidas el 17 de julio de 1998, fueron importantes para avanzar hacia el voto final de adopción (ibídem: 40). El papel de Andorra no fue inconsecuente, ya que el Estatuto de Roma empieza con un párrafo propuesto y defendido firmemente por este país<sup>7</sup>. Tuiloma Neroni Slade y Rogers S. Clark (1999: 424) señalan que «los representantes de las organizaciones no gubernamentales, cuyo apoyo y energía fueron tan cruciales para el éxito de la Conferencia Diplomática, la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional, siguieron cuidadosamente los debates sobre el preámbulo y las cláusulas finales». Pero la contribución de Andorra no se limitó al preámbulo. Las actas resumidas de las reuniones del comité del conjunto y de las reuniones del plenario registran ocho intervenciones de los delegados andorranos sobre diversos aspectos del delito de agresión, del ejercicio de la jurisdicción, del papel del Consejo de Seguridad, de la necesidad de preservar las pruebas, de favorecer el inicio *motu proprio* de las investigaciones del fiscal, de la independencia del fiscal, de la cuestión de admisibilidad, del principio de complementariedad, del sistema de *checks and balances*, de la oposición a la pena de muerte o del acceso lingüístico equilibrado al trabajo de la Corte (United Nations, Volume II, 2002: 81-347). En las conversaciones informales, Andorra fue también uno de los países que, junto con otros, ayudó a encontrar una definición de compromiso que permitiera incluir el delito del embarazo forzado en el Estatuto<sup>8</sup>. Además se había unido al Grupo de Países Afines el 16 de junio de 1998 (ibídem: 81). Este nivel de actividad se llevó a cabo por una delegación de tan solo tres personas (ibídem: 5). Para la delegación de Andorra, así como para muchas otras delegaciones de pequeños estados, la documentación

---

7. «Había el sentimiento entre las delegaciones en Roma de que el preámbulo necesitaba un toque literario, alguna imagen que pudiera captar de qué trataba el proyecto. El primer párrafo del preámbulo emergió de los esfuerzos muy energéticos de los representantes de Andorra para proporcionar un toque así» (Slade y Clark, 1999: 425). Véase también el documento oficial A/CONF.183/C.1/L.32 «Andorra: proposal regarding the Preamble» (United Nations Vol. III, 2002: 203).

8. Para una discusión sobre estas complicadas negociaciones que enfrentaron a miembros de ONG progresistas y conservadoras, véase Durham, 2005: 43-4.

difundida por la Coalición fue muy útil. William Pace, coordinador de la Coalición por la Corte Penal Internacional, y Jennifer Schense señalan que «las delegaciones gubernamentales en la conferencia (...) llegaron a depender de la producción de materiales relacionados con la conferencia por parte de los miembros de la Coalición, ya que la mayor parte de las delegaciones no eran lo suficientemente amplias como para seguir todos los grupos de trabajo de la conferencia y las sesiones informales» (Pace y Schense, 2002: 30).

Como ejemplifica el caso andorrano, la Coalición y los pequeños estados, particularmente aquellos que se habían unido al Grupo de Países Afines y estaban comprometidos con la creación de una Corte fuerte e independiente, complementaban mutuamente sus capacidades. La Coalición no tenía posibilidades de decisión, pero era competente, organizada y tenía una orientación clara en sus objetivos. También producía materiales precisos que los pequeños estados podían utilizar, ya que estos últimos tenían necesidad de fuentes de información exactas y oportunas sobre los diferentes debates que se desarrollaban en el ambiente altamente cargado de las negociaciones<sup>9</sup>. Los pequeños estados tenían capacidad institucional y poder soberano, como actores y también sujetos del derecho internacional; los favorables a la Corte, por número de votos, eran capaces de tomar decisiones y lograr por su voluntad los objetivos que eran especialmente deseados por las ONG representadas en Roma. El exsecretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, reconoció el aumento de la influencia de las ONG, aunque no restó importancia al papel de los estados soberanos: «De lo que se trata no es de reducir el papel del Estado sino de ofrecer a nuevos actores la posibilidad de participar en la creación de normas» (Real Instituto de Estudios Europeos, 2003: 68). Lo que sucedió en Roma fue, de hecho, la multiplicación del papel de los pequeños estados gracias y para satisfacción de las ONG que compartían los mismos objetivos<sup>10</sup>.

---

9. Véase Törnquist-Chesnier (2007: 451-457) donde los autores señalan el profesionalismo, la movilización y las cualidades de determinación de los hechos de las ONG para la Corte Penal Internacional, así como la importancia de los expertos legales que se encontraban entre las ONG. Véase también Thomas (2001: 390): «Una fuente típica de influencia para las ONG es su experiencia con respecto a condiciones económicas, medioambientales, políticas o sociales concretas» y «frecuentemente ganan legitimidad identificándose con el lenguaje y los objetivos del derecho internacional».

10. Marie Törnquist-Chesnier (2007: 461) reconoce que para que las ONG fueran efectivas tenían que encontrar actores que respondieran fácilmente a sus puntos de vista y que esto era más fácil en países afines que ya tienen una larga costumbre de trabajar con la sociedad civil. Postula, sin embargo, que esa influencia es muy difícil de medir y se pregunta «hasta qué punto es debida la presencia de una disposición particular a la actividad de *lobbying* de las ONG cuando estos actores no están presentes donde las negociaciones entre delegados de los estados tienen lugar?». Nuestro argumento en este artículo es que los pequeños estados y las ONG del mismo campo reforzaron sus papeles mutuos en la conferencia, no

## Ratificación y entrada en vigor del Estatuto de Roma

Las sinergias entre los pequeños estados y las ONG no se detuvieron en la adopción del Estatuto de Roma. La Coalición estableció una fecha límite informal de julio de 2002 para llegar a las sesenta ratificaciones necesarias para la entrada en vigor del Estatuto a tiempo de celebrar el cuarto aniversario del tratado. A la mitad de esta cifra se llegó con Andorra, el Estado número treinta en ratificar, y la Coalición emitió un comunicado de prensa específico el 30 de abril de 2001 en el que citó a Irune Aguirrezabal, la coordinadora europea de la Coalición, que había declarado: «Aunque a muchos les hubiera costado creerlo cuando el Estatuto de Roma fue adoptado en 1998, la ratificación número treinta por Andorra es una señal importante de que la CPI estará establecida y en funcionamiento mucho antes de lo esperado. El vaso está ya medio lleno y muchas naciones están trabajando duro para asegurarse de que pronto se derrame. Aquellos que aún sean escépticos sobre la CPI tendrían que entender que el Estatuto hace frente a sus preocupaciones y deberían sumarse a este esfuerzo universal»<sup>11</sup>. Para obtener las sesenta ratificaciones en cuatro años se requirió el compromiso de los estados soberanos y un sentimiento de ímpetu sostenido que la Coalición impulsó constantemente usando sus capacidades de comunicación. Al ratificar rápidamente y alcanzar el hito de la mitad del camino, Andorra, específicamente mencionada en la literatura difundida por la Coalición como «una de las naciones más pequeñas del mundo», proporcionó a la Coalición una oportunidad para alentar a otros pequeños estados que estaban de acuerdo con los objetivos de la Corte Penal Internacional a acelerar sus procedimientos internos de ratificación y convertirse así en uno de los ratificadores «fundadores». Esta visibilidad adicional para el papel de Andorra también fue positiva para el país y sus intereses europeos. En un momento en el que el principado estaba repensando su relación con la Unión Europea y considerando empezar negociaciones sobre una serie de acuerdos importantes, la UE, así como Chipre y Malta y los países

---

que las ONG suplantarán o influenciarán indebidamente a los estados. Véase también Welch y Watkins (2011: 971): «En Roma, las ONG trabajaron de cerca con los gobiernos que compartían de manera amplia los mismos objetivos generales. El Grupo de Países Afines proporcionó la influencia dentro de las sesiones diplomáticas cerradas para los objetivos que las ONG deseaban. Estados que a menudo quedaban al margen de las políticas globales se unieron en cuestiones de interés mutuo, trabajando a su vez con grupos de la sociedad civil con las mismas inclinaciones».

11. Véase el comunicado de prensa «Halfway Point Reached» del 30 de abril de 2001 de la Coalición por la Corte Penal Internacional (CICC Press Release, 30 de abril de 2001). Véase también Pace (2001).

del Espacio Económico Europeo, emitieron una declaración oficial elogiando al pequeño país por la ratificación del Estatuto de Roma y señalando que con ello se llegaba al hito de la mitad de las ratificaciones necesarias para su entrada en vigor (Swedish Presidency, 10 de mayo de 2001). Esta declaración positiva de la UE fue bien recibida por las autoridades andorranas.

El Estatuto de Roma entró en vigor el primero de julio de 2002, después de que diez países hubiesen depositado simultáneamente sus instrumentos de ratificación del Estatuto el 11 de abril del mismo año; se llegó así a 66 estados-parte. Estos diez países fueron Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Camboya, la República Democrática del Congo, Irlanda, Jordania, Mongolia, Níger, Rumania y Eslovaquia (Sadat, abril de 2002). Si bien estos países varían en tamaño y la literatura sobre los pequeños estados ofrece pocas indicaciones sobre una definición de consenso sobre estos, se podría argumentar que al menos la mitad de ellos son pequeños estados<sup>12</sup>.

## Conclusión

La literatura ha tomado nota en los últimos años de la «presencia de un sector vibrante de las ONG en las relaciones internacionales (y) también de su creciente fuerza» (Ahmed y Potter, 2006: 241). Thomas Risse-Kappen (1996) nos había informado ya de la interacción cada vez mayor entre los actores no estatales, las estructuras nacionales y las instituciones internacionales. Otros han advertido de la dificultad que constituye para las ONG que trabajan con organismos internacionales y estados soberanos a nivel internacional mantener un buen equilibrio entre sus objetivos orientados por temas y sus métodos de *lobbying*, así como su falta de estatus en el derecho internacional<sup>13</sup>. «Teniendo en cuenta el número creciente de ONG que participan en la vida internacional y la evolución del papel

---

12. El Forum of Small States (FOSS) en las Naciones Unidas abarca estados de menos de diez millones de habitantes.

13. Véase Real Instituto de Estudios Europeos (2003: 68): Boutros Boutros-Ghali señala que «la sustitución total de los sujetos tradicionales por esos actores privados, en particular por las ONG, a las que algunos han querido atribuir una legitimidad incluso mayor que la que poseen los propios estados, no aseguraría ni mucho menos el objetivo buscado de la democratización del ordenamiento jurídico internacional». También tiene reservas sobre la preponderancia de ciertas áreas geográficas del mundo en relación con el activismo de las ONG. Véase también Kuzmarov (2001: 22): «Es interesante señalar que la mayoría de las ONG internacionales tienen su sede en Europa Occidental y en América del Norte».

que desempeñan en los procesos de negociación, es sorprendente que todavía no está claro cómo definir una ONG en términos legales»<sup>14</sup>.

Aunque cautelosamente este artículo no desea proponer una definición demasiado general, dado el uso de un solo estudio de caso, sí que se intenta mostrar que, a través del proceso de creación, ratificación y consolidación de la Corte Penal Internacional, existen indicaciones claras de que los pequeños estados y la Coalición, un grupo formidable de ONG competentes, se complementaron mutuamente y multiplicaron sus resultados al apoyarse en las fortalezas y las ventajas de cada uno, sin comprometer ni la *pureza* de las ONG, por un lado, ni la soberanía de los estados, por el otro.

Las ONG en el ámbito internacional pueden ser una fuerza inmensa para el bien común, sobre todo en materia de derechos humanos y cuestiones humanitarias. También pueden plantear problemas de responsabilidad y de representatividad, y cualquier reivindicación de encarnar una supuesta voluntad general –de inspiración Rousseauiana– de la sociedad civil internacional genera mucho escepticismo. Su poder recién adquirido a través de la movilización de masas (relacionado con los nuevos medios de comunicación que aparecieron en la última década del siglo xx), su alto nivel de experiencia, y su acceso a grandes cantidades de información –algunas veces información interna de los propios estados–, requiere altos niveles de responsabilidad (Gherari y Szurek, 2003: 168-169). En un mundo en que los estados siguen siendo la unidad básica de toma de decisiones internacionales, estrategias mutuamente beneficiosas como las que se llevaron a cabo en Roma en 1998 y más allá, tanto por la Coalición como por los pequeños estados democráticos, beneficiarán la consecución de objetivos de derechos humanos y mejorarán la gama de posibilidades para los pequeños estados en relación con estos objetivos en el ámbito internacional.

---

14. Martens (2003: 24) indica que «se invita a menudo a las ONG a participar en asuntos internacionales porque son vistas como “representantes de la sociedad civil” y, como tales, su participación se interpreta como legitimadora o democratizadora de todo el proceso. Teniendo en cuenta, sin embargo, que algunos estados aprovechan esta situación y seleccionan, nombran o apoyan a algunas ONG específicas amigas del Gobierno, la necesidad de disponer de normas internacionales se convierte en importante. Además el interés de las ONG se basa en mantener su imagen pura, porque, en caso contrario, se podría poner en tela de juicio la representatividad de las ONG y, por lo tanto, su *raison d'être*». Véase también Pearson (2006: 284): «Se tiene que poner más esfuerzo en examinar no tan solo el papel que las ONG pueden llegar a tener, sino también las estructuras que prescriben como las ONG pueden ponerse en marcha, ya que las dos cosas están relacionadas de manera inextricable. Desafiando la cartografía existente del derecho internacional y los supuestos que construyen imágenes tradicionales que privilegian al Estado, se debe dibujar un nuevo mapa».

## Referencias bibliográficas

- Ahmed, Shamina y Potter, David M. *NGOs in International Politics*. Sterling, VA: Kumarian Press, 2006.
- Bann, Amy Jeanne. *The Non-Governmental Organization Coalition for an International Criminal Court: A Case Study on NGO Networking*. Blacksburg: Virginia Polytechnic Institute and State University, 2000.
- Coalition for the International Criminal Court, CICC. Press Release: «Halfway point reached». Nueva York, 30 de abril de 2001.
- Dahl, Robert. A. y Tufte Edward. R. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1973.
- De Frouville, Olivier. *Droit International Pénal - Sources, Incriminations, Responsabilité*. París: Éditions A. Pédone, 2012.
- Dixon, Catherine; Herlemont-Zoritchak, Nathalie; Boivin, Jean-Marc (Handicap International) (eds.). *Gatecrashers, controversial organizations, what future for NGOs in the new global governance*. París: Institut de Relations Internationales et Stratégiques/Dalloz, 2008.
- Dupuy, Pierre-Marie. «Le concept de la société civile internationale, identification et genèse», en : Gherari, Habib y Szurek, Sandra. *L'émergence de la société civile internationale - Vers la privatization du droit international?* París: Editions Pédone, 2003.
- Durham, Helen. *Increasing the Effectiveness of the International Criminal Court: the Contribution of Non-State Actors*. Melbourne: Dissertation/Thesis, 2005. Chapter facilitated by the Coalition for the International Criminal Court. Nueva York, 23.03.2012.
- Gherari, Habib y Szurek, Sandra. *L'émergence de la société civile internationale - Vers la privatization du droit international?* París: Editions Pédone, 2003.
- Hong, Mark. «Small States in the United Nations». *International Social Science Journal*, vol. 47, n.º 2 (junio 1995), p. 277-287.
- Keohane, Robert. «Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics». *International Organization*, vol. 23, n.º 2 (1969), p. 291-296.
- Kuzmarov, Betina. «An Uneasy Synergy: The Relationship Between Non-Governmental Organizations and the Criminal Court». *Windsor Review of Legal and Social Issues*, n.º 11 (2001), p. 7-39.
- Maass, Matthias. «The Elusive Definition of the Small State». *International Politics*, vol. 46, n.º 1 (2009), p. 65-83.
- Martens, Kerstin. «Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law». *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 10, n.º 2 (verano 2003), p. 1-24.
- Pace, William R. «ICC Treaty Passes Half-Way Mark: Croatia, Paraguay and Andorra Bring Ratifications up to 32». *The International Criminal Court Monitor*, n.º 17 (mayo 2001).

- Pace, William R. y Schense, Jennifer. «The Role of NGOs», en: Cassese, Antonio; Gaeta, Paola; Jones, John R.W.D. *The Rome Statute of the International Criminal Court*. Oxford: Oxford University Press, 2002 (in chapter provided by William Pace 03.23.2012).
- Pearson, Zoe. «Non-Governmental Organizations and the International Criminal Court: Changing Landscapes of International Law». *Cornell International Law Journal*, n.º 39 (2006), p. 243-84.
- Rapaport, Jacques; Muteba, Ernest; Therattil, Joseph J. *Small States & Territories – Statuts and Problems*. Nueva York: Arno Press, 1971.
- Risse-Kappen, Thomas (ed.). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Real Instituto de Estudios Europeos. *Qué futuro para la Organización de las Naciones Unidas?* Andorra la Vella: CRAE/Real Instituto de Estudios Europeos, 2003.
- Sadat, Leila Nadya. «The International Criminal Court Treaty Enters Into Force». *ASIL Insights* (abril 2002). American Society of International Law. Washington DC.
- Slade, Tuiloma Neroni y Clark Roger S. «Preamble and Final Clauses», en: Lee Roy S. (ed.). *The International Criminal Court: The Making of the Rome Statute*. The Hague: Kluwer Law International, 1999.
- Smouts, Marie-Claude. «La société civile est une construction intellectuelle qui sert un projet politique», en: Gherari, Habib y Szurek, Sandra. *L'émergence de la société civile internationale - Vers la privatization du droit international?* París: Editions Pédone, 2003.
- Swedish Presidency. «Declaration of the European Union on the Ratification by Andorra of the Rome Statute of the International Criminal Court». *Press Statement* (10 de mayo de 2001). Bruselas.
- Szurek, Sandra. «La société civile internationale et l'élaboration du droit international», en: Gherari, Habib y Szurek, Sandra. *L'émergence de la société civile internationale - Vers la privatization du droit international?* París: Editions Pédone, 2003.
- Thomas, Daniel C. «International NGOs, State Sovereignty, and Democratic Values». *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, n.º 2 (Fall 2001), p. 389-95.
- Törnquist-Chesnier, Marie. «How the International Criminal Court Came to Life: The Role of Non-Governmental Organizations». *Global Society*, vol. 21, n.º 3 (julio 2007), p. 449-65.
- United Nations/Naciones Unidas - Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, artículo 6 en:



- <http://www2.ohchr.org/spanish/law/genocidio.htm> [Fecha de consulta 19.03.2013].
- United Nations. *Official Records*, Volume II. «Summary Records of the Plenary Meetings and of the meetings of the Committee of the Whole». United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court Rome, 15 June - 17 July 1998 A/CONF.183/13 (Vol.II). Nueva York: United Nations, 2002.
- United Nations. *Official Records*, Volume III. «Reports and Other Documents». United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court Rome, 15 June - 17 July 1998. A/CONF.183/13 (Vol. III). Nueva York: United Nations, 2002.
- United Nations. *Official Records*, Volume III. «Reports and Other Documents». United Nations. Document A/CONF.183/C.1/L.32 «Andorra: proposal regarding the Preamble», in United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court Rome, 15 junio-17 julio de 1998. A/CONF.183/13 (Vol. III). Nueva York: United Nations, 2002.
- Welch, Claude E., Jr. y Watkins, Ashley F. «Extending Enforcement: The Coalition for the International Criminal Court». *Human Rights Quarterly*, vol. 33, n.º 4 (noviembre 2011), p. 927-1.031.