

El doble rasero de la impunidad: La UE y la Corte Penal Internacional

Vidal Martín
Investigador,
Paz, Seguridad y Derechos Humanos, FRIDE

Han sido numerosos los gestos de apoyo que, desde su creación en 1998, la Unión Europea (UE) ha brindado a la Corte Penal Internacional (CPI). El respaldo oficial se ha hecho patente si bien se ha ido transformando a lo largo de los años. Del mismo modo, la UE ha sido objeto de diversas críticas a ojos de otros Estados, bien sea por el modo de apoyar a la Corte, por no hacerlo suficientemente o por “apropiarse” de dicha Corte.

Con mayor o menor firmeza, la UE ha mostrado desde el inicio una posición incondicional hacia la primera corte internacional permanente. Para ello se ha valido de diversos instrumentos con el fin de materializar ese apoyo. En un plano político, se han construido diferentes acuerdos entre ambas instituciones así como se ha prestado una atención especial a la puesta al día de posiciones comunes dentro de la UE.

La primera posición común¹ data de Junio 2001 y su art. 7 preveía sucesivas revisiones cada 6 meses. Estas revisiones se llevaron a cabo en Junio de 2002 y Junio de 2003, reforzando así la posición de la UE.

La revisión de 2002² introduce una referencia expresa al “apoyo universal” que la UE ofrece a la Corte, apelando específicamente a la colaboración con otros Estados y todos los agentes de la Comunidad Internacional. Incide así en el ofrecimiento de asistencia práctica, técnica, política y financiera en los trabajos legislativos necesarios para la aplicación del Estatuto en terceros países. Hace hincapié en el aporte jurídico de la Unión, fomentando la transparencia en la designación de expertos y la formación adecuada de todo el personal designado.

La segunda revisión de la posición común³ pretende en cambio dar una nueva orientación a la actividad de la UE respecto a la CPI, refiriéndose repetidamente a las conclusiones del Consejo de 30 de Septiembre de 2002 sobre la CPI y sobre los principios rectores de la UE anejos.⁴ Dicha revisión menciona por primera vez el delito de agresión, pide a los Estados miembros que contribuyan en las actividades del grupo de trabajo especial y, cuando existan, respalden sus soluciones.

Además, exige a los Estados miembros una implicación decidida en la promoción de la Corte, apelándoles también a seguir “la evolución relativa a la cooperación efectiva” y focalizar su atención en el principio de independencia. Previamente, el Área de

¹ Council Common Position 2001/443/CFSP, 11 June 2001. See: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC25EN.pdf

² Council Common Position 2002/474/CFSP, 20 June 2002. See: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC25EN.pdf

³ Council Common Position 2003/444/CFSP, 16 June 2003. See: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC25EN.pdf

⁴ Conclusions on the ICC by the EU General Affairs and External Relations Council, 30 September 2002. See: ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/72321.pdf

Justicia y Asuntos de Interior adoptó varias Decisiones dirigidas a los Estados miembros en la lucha contra la impunidad.⁵

Tras incumplir la periodicidad de las revisiones en dos ocasiones, el Consejo decide en el art. 8 que las posteriores revisiones de la Posición Común serán acometidas “cuando convenga”, precisión que hace temer una implicación menor del Consejo y de los Estados miembros de ahora en adelante.

Ya en la primera Posición Común (2001) se recogía la necesidad de un desarrollo ulterior mediante un Plan de Acción. La versión revisada del Plan⁶ es adoptada por COREPER en Febrero de 2004 y estructurada en tres partes esenciales: coordinación de las actividades de la UE, principios de universalidad e integridad del Estatuto de Roma (ER) y, por último, independencia y funcionamiento efectivo de la CPI.

El Plan se enfocó a la necesidad de que la UE presionara políticamente a terceros Estados hacia la ratificación del ER y lucha contra la impunidad, con -por ejemplo- la inclusión de cláusulas de reconocimiento de la CPI como requisito imprescindible para la firma de sus acuerdos. Fruto de ello son las condiciones del Acuerdo de Cotonou⁷, del mismo modo -y en otro plano- que la presión global de la UE ha servido para que la situación de Darfur fuera finalmente remitida a la CPI, teniendo en cuenta las posiciones contrapuestas en el escenario internacional. En este sentido, se están manteniendo negociaciones con países como Indonesia, Tailandia, Sudáfrica, Rusia y China. Esas cláusulas no sólo exigen la ratificación, sino también la implementación de los ajustes legales necesarios para el buen funcionamiento de la CPI, cuestión que en ocasiones ha resultado un obstáculo infranqueable.

Son muchas las declaraciones oficiales donde la UE se ha opuesto frontalmente a los acuerdos bilaterales que los EE.UU. han firmado con terceros Estados conocidos como Acuerdos Bilaterales de Inmunidad⁸ y que son contrarios en esencia al espíritu del ER. Si bien existe constancia de los numerosos requerimientos formales a los EE.UU, la UE debería hacer efectivos con dicho Estado los mismos principios que utiliza en sus acuerdos comerciales y políticos con aquellos Estados no miembros. La ratificación y plena implementación del ER debería ser un requisito imprescindible para la finalización de acuerdos bilaterales, sin establecer diferencias en la consideración del Estado contraparte.

Es preciso continuar el camino emprendido en todas las áreas geográficas, como se ha venido desarrollando hasta ahora desde la UE, con logros considerables, en un esfuerzo por fortalecer el peso de la CPI globalmente. Éste ha sido dirigido en los últimos años hacia el continente asiático, siendo en el pasado África el enfoque principal. Cabe destacar en este aspecto una relación saludable de la Corte con las ONG's que están en su entorno. Por ambas partes, existe un grado de respeto y compromiso que hace provechoso el trabajo conjunto.

El último gran avance se produjo el 10 de Abril de 2006, cuando la UE firmó un Acuerdo de Cooperación y Asistencia con la CPI.⁹ Mediante este documento se da continuidad a la línea de colaboración de ambas instituciones y regula especialmente cuestiones relativas al intercambio de información (incluida la clasificada), reuniones estables

⁵ Decision 2002/494/JHA, Framework Decision 2002/584/JHA, 13 June 2002, and Decision 2003/335/JHA, 8 May 2003.

⁶ Action Plan to Follow-up on the Common Position on the ICC, 4 February 2004. See: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC48EN.pdf

⁷ The Cotonou Agreement, between the EU and the African, Caribbean and Pacific states. See: ec.europa.eu/development/Geographical/CotonouIntro_en.cfm

⁸ Bilateral Immunity Agreements allowed by the so-called US Nethercutt Amendment. See: www.iccnw.org/?mod=nethercutt

⁹ Agreement between the ICC and EU on Cooperation and Assistance, 10 April 2006. See: www.icc-cpi.int/library/about/official-journal/ICC-PRES-01-01-06_English.pdf

entre ambas instituciones, testimonios del personal de la UE, seguridad, inmunidades, recursos, formación y cooperación directa entre UE y Fiscalía de la CPI.

No fue posible negociar un acuerdo entre la UE y la CPI en su conjunto, sino que fue precisa una negociación mediante pequeños acuerdos entre organismos de cada institución. Por otro lado, este acuerdo no vincula a los Estados miembros, sino a la UE como organismo coral. Como ha sido solicitado en diversas ocasiones por el Fiscal de la CPI, Luís Moreno Ocampo, la implicación directa de los Estados soberanos en materia de Justicia es esencial, incluyendo aquí también a los gobiernos europeos.¹⁰

El respaldo de la UE es claro y abierto, pero no tan completo como cabría esperarse en relación, por ejemplo, a la protección de testigos.¹¹ El respaldo ofrecido en cuanto a recursos técnicos y económicos de la UE sigue siendo una pieza fundamental en el desarrollo de la Corte.

La financiación de la UE a la CPI es tan significativa¹² que ha provocado algunas reacciones de recelo entre varios sectores de la Comunidad Internacional, ya que dicha financiación y un apoyo tan incondicional han levantado sospechas acerca de la asimilación entre ambos organismos. Preservar la independencia del estamento judicial es una necesidad, lo cual implica que una confusión con el elemento político de la UE es contraproducente. A esta situación hay que añadir el hecho de que la CPI únicamente ha emprendido procesos judiciales en el continente africano y ahora se centra en el asiático. La Justicia, para ser respetada, debe ser igualitaria.

Apesar de las iniciativas tomadas por la UE, la República Checa -Estado miembro- continúa sin ratificar el ER. Otros candidatos, como Turquía, tampoco lo han ratificado.

Asimismo, es esencial que todos los Estados miembros ratifiquen cuanto antes el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la CPI.¹³ Países como la República Checa, Polonia, Portugal, Reino Unido, España, Malta y Países Bajos aún no lo han hecho. Además, aquellos países que en el futuro puedan acceder a la UE deben comprender la necesidad de dicha ratificación.

Por otro lado, y como consecuencia del compromiso europeo con la Justicia y la lucha contra la impunidad, también existen sombras acerca de la posición de la Unión en relación a Serbia. Una posible incorporación de Serbia como Estado miembro de la UE debería implicar previamente su plena asunción de los principios de la Unión. Es decir, una colaboración total y efectiva con el Tribunal Penal para la ex-Yugoslavia en materia de detenciones, así como en la implementación de la justicia nacional.

Es fundamental que la CPI tenga un ámbito global, pero aquel que defiende valores universales fuera de sus fronteras¹⁴ no puede permitir que éstos se ultrajen en su propio territorio.

¹⁰ "ICC prosecutor calls for help in apprehending Darfur war crimes suspects", published in *Jurist*, 14 October 2007. See: jurist.law.pitt.edu/paperchase/2007/10/icc-prosecutor-calls-for-help-in.php

¹¹ "Amnesty International's recommendations to the European Union on improving the effectiveness of international justice", 31 August 2007. See: web.amnesty.org/library/Index/ENGIOR530102007?open&of=ENG-385

¹² "La UE ha destinado más de 20 millones de Euros a la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR) destinados a proyectos cuyo fin sea el de apoyar a la CPI y la justicia penal internacional". See: ec.europa.eu/external_relations/human_rights/icc/index.htm#funding

¹³ Agreement on Privileges and Immunities of the Court (APIC). See: www.un.org/law/icc/asp/1stsession/report/english/part_ii_e_e.pdf

¹⁴ Speech by Commissioner Ferrero-Waldner on "The ICC, Transatlantic Relations and Cooperation with Third Parties to Promote the Rule of Law". See: www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4569_en.htm

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org