

## LA CORTE PENAL INTERNACIONAL Y LA DINÁMICA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES HACIA EL FIN DEL MILENIO

*Mariana Souto Zabaleta*

*“En la posibilidad de una Corte Internacional yace la promesa de la justicia universal”; Koffi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas.*

*“El bebe ha nacido pero está lisiado”, Pierre Sane, Secretario general de Amnesty Internacional.*

*“Tenemos que aniquilar este monstruo”, Jesse Helms, Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado Norteamericano.*

En julio de este año la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas aprobó en la ciudad de Roma el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), destinada al juzgamiento de individuos por los crímenes más serios de preocupación internacional. Esta iniciativa, cuyos antecedentes pueden remontarse hacia el año 1948, presenta una serie de desafíos a la comunidad internacional de imprescindible análisis. En relación a la dinámica de las Relaciones Internacionales en este fin de siglo, este fenómeno incita a la reflexión acerca de un tema central en la disciplina, a saber, el rol de los distintos actores en el escenario internacional. Uno de los aspectos salientes de la segunda mitad de este siglo ha sido sin duda el surgimiento de una gran variedad de actores no estatales. “El aumento de estos actores no estatales organizados transnacionalmente y su creciente involucramiento en la política mundial desafía los supuestos de las aproximaciones tradicionales a las Relaciones Internacionales. Mientras algunos autores reconocen que estas entidades soberanas y sus actividades han conducido a importantes transformaciones en la política mundial, otros mantienen que la estructura del sistema internacional puede aún ser tratada sobre la base de las relaciones interestatales”.<sup>1</sup> El objetivo del trabajo es evaluar críticamente las implicancias que la creación de una Corte Penal Internacional tiene sobre la dinámica de las Relaciones Internacionales, tanto en lo que se refiere a aspectos políticos como jurídicos. Así es necesario tener en cuenta los siguientes temas: actores involucrados (principalmente estados, Organismos Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales), y sus respectivas posiciones frente a esta iniciativa (en este punto es interesante evaluar la creciente importancia de las ONGs en los procesos de toma de decisiones a nivel internacional, y la posición concreta de algunos estados (en especial la de Estados Unidos); y jurisdicción mundial de esta Corte sobre individuos, en oposición a la clásica jurisdicción del derecho internacional público sobre los estados. La reflexión y el análisis sobre estos ítems nos permitirán, no solo una comprensión de la iniciativa en sí misma, sino también una comprensión profunda acerca de la dinámica de las Relaciones Internacionales hacia el fin del milenio.

---

<sup>1</sup> GEERAERTS, Gustaaf; “Analyzing non-state actors in world politics”; Centre for Peace & Security Studies; Brussel, October 1995.

La idea de crear una Corte Penal Internacional remonta sus antecedentes a la inmediata posguerra cuando las Naciones Unidas adoptan el Tratado contra el Genocidio, proclamando actos criminales a aquellos cometidos con la intención de destruir un grupo nacional, étnico o religioso. Posteriormente, en la década del 50 la Comisión de Derecho Internacional de NU prepara un proyecto de estatuto de una Corte Penal Internacional basándose en la experiencia de los procesos de Nüremberg. Pero es recién a partir de que la Guerra Fría dio señales concluyentes del inicio de una nueva época en la dinámica de las Relaciones Internacionales, que la idea de una Corte Penal Internacional recobra fuerza. En 1989, la Asamblea General de NU encarga a la CDI, a propuesta de Trinidad y Tobago, la preparación de un proyecto, que fue concluido y presentado en 1994. Entre tanto, dos experiencias de cortes penales internacionales tienen lugar: el Tribunal ad hoc para la ex Yugoslavia (1993) y el Tribunal ad hoc para Ruanda (1994).<sup>2</sup> En 1995, se crea el Comité Preparatorio que a lo largo de sucesivas reuniones discute temas referentes a la futura estructura y funcionamiento de la CPI, siendo las últimas en marzo y abril de este año. Es importante mencionar, que la CDI elaboró en su Informe de 1996 un Proyecto de Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, que sirvió de importante antecedente del Estatuto de Roma. Este informe realizó un profundo y exhaustivo análisis de la tipología de los delitos a ser incluidos en el futuro estatuto.<sup>3</sup> Así, el proyecto de estatuto quedó listo para ser sometido a la aprobación por los estados en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de NU celebrada en Roma en 1998. De este modo, el 17 de julio de 1998 se aprueba en Roma el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Llegar a la aprobación del estatuto fue un gran logro para todos quienes participaron de esa ardua tarea en los últimos años. Sin embargo, este importante paso solo tendrá sentido cuando la Corte entre efectivamente en vigor al conseguir 60 ratificaciones.

De acuerdo al Estatuto<sup>4</sup> la CPI es el primer tribunal permanente con jurisdicción mundial encargado de procesar a individuos acusados de la comisión de los más graves crímenes contra leyes humanitarias internacionales. La Corte debe ser complementaria de las jurisdicciones penales nacionales. Así la Corte está pensada como tribunal permanente que investiga y procesa a individuos, no a estados, de acuerdo a una jurisdicción global, una jurisdicción internacional complementaria de los sistemas jurídicos nacionales. La Corte Penal Internacional no está por encima de las cortes

---

<sup>2</sup> Es importante destacar que las experiencias de cortes especiales han sido quizás importantes propulsoras para el establecimiento de una corte de tipo permanente.

Las experiencias de Ruanda y Yugoslavia mostraron con claridad la existencia de una justicia selectiva en la materia, desde que innumerables situaciones conflictivas a nivel internacional quedaron sin el amparo de una corte de este tipo. Por otro lado, la eficacia de estas cortes ha sido puesta en duda por las demoras inherentes a su establecimiento que en definitiva van en contra de un procedimiento efectivo.

<sup>3</sup> Informe Comisión de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas/1996; A/SI/10 AGNU.

<sup>4</sup> Rome Statute of The International Criminal Court, adopted by the Unites Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court on 17 July 1998.

nacionales, sino que complementa su función. Su intervención sería necesaria cuando las instituciones nacionales no puedan actuar, o en situaciones en las que no quieran actuar. Es decir, bajo este principio de complementariedad serán los estados los primeros en conocer un caso. La CPI lo asumirá cuando el estado en cuestión revele una falta de voluntad o sea genuinamente incapaz de seguir el caso. Así su existencia adquiere el sentido de catalizador animando a los sistemas jurídicos nacionales, y actuando como un importante disuasivo. Dicha jurisdicción se ejerce respecto de los siguientes crímenes: genocidio (crímenes cometidos con la intención de suprimir el derecho a existir de comunidades nacionales, étnicas, raciales o religiosas), crímenes de guerra (acciones por las que se ejerce violencia innecesaria contra el adversario o contra la población de las zonas de conflicto cometidos como parte de un plan o política a gran escala), crímenes de lesa humanidad (crímenes cometidos como resultado de una política generalizada y sistemática dirigida hacia cualquier población civil), y agresión (de acuerdo a lo establecido al respecto por la Carta de Naciones Unidas). El estatuto enumera de manera exhaustiva los casos concretos que se contemplan bajo cada crimen genérico, aunque aún queda un importante vacío interpretativo respecto a los crímenes de agresión. La jurisdicción temporal de la Corte será solo respecto a crímenes cometidos con posterioridad a su entrada en vigor y una vez que el estado se vuelva parte a través de la ratificación del estatuto. La Corte no puede actuar si el estado de cuya nacionalidad es el acusado, o en cuyo territorio se cometió el delito, no ha ratificado el tratado. Existe jurisdicción automática en los casos de genocidio y crímenes de lesa humanidad para los estados que ratifiquen el tratado. No puede aceptarse la jurisdicción de la Corte para crímenes determinados. La Corte residirá en la Haya y estará compuesta por 18 jueces electos por períodos de 9 años. Tales jueces deben dividirse en formas iguales de acuerdo a su experiencia en los campos de derecho penal y del derecho internacional, requiriéndose además representación geográfica, y justa representación por sexos. La máxima pena a ser impuesta es la de 30 años, excluyéndose la pena de muerte. Los casos pueden ser sometidos tanto por gobiernos, como por fiscales de la Corte como por el Consejo de Seguridad de NU.

El proceso de creación de la CPI es interesante en cuanto a quiénes han sido los actores propulsores del mismo. En la Conferencia participaron delegaciones de 160 países, 17 organizaciones intergubernamentales, 14 agencias especializadas y fondos de las UN, y 124 organizaciones no gubernamentales. Es de resaltar el rol desempeñado por las ONGs, que culminó con la creación de una Coalición para el establecimiento de una Corte Penal Internacional, que llevó a cabo un profundo proceso de formación de opinión tanto a nivel ciudadanía como a nivel de todas aquellas personas involucradas en el proceso de aprobación del estatuto. La “Coalición para una Corte Penal Internacional” (ICC) tuvo no sólo como propósito la creación de una corte efectiva, a través de la mencionada actividad informativa, consultiva y de

formación de opinión, sino también una actividad hacia futuro como fiscalizadora de que la corte resulte efectiva en funcionamiento. Esta labor debe sumarse a la que determinadas ONGs llevaron a cabo de manera individual, tal como Amnesty Internacional que se encargó de ofrecer documentos con explicaciones detalladas acerca del estatuto a ser aprobado a las delegaciones de todos los gobiernos participantes en la Conferencia de Roma; así como importantes manifestaciones públicas a fin de informar e involucrar al gran público. Por otra parte, en abril de 1998 ONGs latinoamericanas dieron a conocer una declaración denominada “La sociedad civil de América Latina impulsada a la Corte Penal Internacional”, en la que sientan su posición en pro de una CPI fuerte, eficaz e independiente. Este documento ha recibido adhesiones de varias ONGs de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela.<sup>5</sup> La labor de las ONGs no culminó con la aprobación de estatuto. Siguen con intensas campañas tendientes al logro de la ratificación por parte de los estados.<sup>6</sup>

El Estatuto fue aprobado por 120 votos a favor, 7 en contra y 21 abstenciones. Ha sido rechazado por los gobiernos de Estados Unidos, China, Turquía, Filipinas, Sri Lanka, Israel e India. Estos rechazos implican nada más y nada menos que la mitad de la población mundial. El rechazo más importante ha sido sin duda el norteamericano, que llevó a muchos participantes a cuestionarse acerca de la viabilidad futura de la iniciativa. Como lo expuso un miembro de una de las importantes ONGs involucradas en el proceso “...no habrá una verdadera Corte sin la participación y el apoyo financiero de los Estados Unidos”.<sup>7</sup>

Aprobado por el estatuto subsisten cuestiones conflictivas que dividen las opiniones de los actores involucrados y arrojan luz acerca de su rol en el escenario internacional. Uno de los puntos de debate es el artículo 124 del estatuto según el cual establece una suerte de exclusión voluntaria al permitir a los estados que en el momento de ratificación declaren que no aceptarán la jurisdicción de la Corte sobre crímenes de guerra por un lapso de siete años. Esta opción “opto ut” no puede ser renovada. Para muchas ONGs este artículo dota a los estados de impunidad ante la justicia internacional, siendo una especie de “licencia para matar”. Según argumentos del delegado norteamericano David Scheffer, “...la opción de opto ut para crímenes de guerra durante siete años, se quedaba corta, postulando una disposición similar para los crímenes contra la humanidad”.<sup>8</sup> Otro de los puntos conflictivos se refiere a la actuación del Consejo de Seguridad de UN vis a vis la CPI esta cuestión fue quizás una

---

<sup>5</sup> “La sociedad civil de América Latina impulsa la Corte Penal Internacional”; Declaración conjunta de organizaciones en apoyo de una CPI fuerte, eficaz e independiente; abril de 1998.

<sup>6</sup> Amnesty Internacional; “Carta abierta del secretario general de Amnistía Internacional a todos los gobiernos para que el Estatuto de la Corte Penal Internacional sea ratificado lo antes posible”; 14 de septiembre de 1998.

<sup>7</sup> STORK, Joe; “International Criminal Court”; Humans Rights Watch, Washington, 1998.

<sup>8</sup> “La Corte ha sido creada”; On the record, Volume Y, Issue 22, 17 de julio de 1998.

de las que dio lugar a mayor debate. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad buscaban una suerte de poder de veto. Aunque esta intención no prosperó, el estatuto incluye lo que se denominó “Compromiso de Singapur” por el que el Consejo de Seguridad puede dilatar un procedimiento por 12 meses si considera que la CPI puede interferir con los esfuerzos de Consejo en programas de paz y seguridad internacionales.”<sup>9</sup> Pero sólo un miembro permanente no podría bloquear su accionar ejerciendo su veto. De este modo, el Consejo debe enviar una resolución a la Corte para que suspenda su proceder. Este requerimiento puede ser renovado de manera indefinida, en segmentos de doce meses. Este punto fue uno de los más criticados por Amnesty International. A la inversa, el Consejo de Seguridad puede enviar materias a la Corte, y en tal caso ningún estado podría bloquear su procedimiento aunque haya ratificado el estatuto. Para algunos estados el estatuto otorga al Consejo de Seguridad un rol que viola el derecho internacional, porque estará habilitado para bloquear aún aquellos procesamientos que nazcan a partir de la aceptación del tratado por parte de los estados. El representante de la India al explicar su voto en la Conferencia de Roma sostuvo: “Lo que el Consejo busca es poder de bloqueo y poder de obligar a las partes no estatales. Es desafortunado que un estatuto creado para una institución pensada para defender la ley comience apartándose del derecho internacional establecido...La Corte tendrá su primera víctima: la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Estados Unidos fue uno de los propulsores del rol otorgado al Consejo. El estatuto debe reconocer el rol del Consejo de Seguridad en la determinación de los casos en los que se comete agresión. Ningún estado parte puede sustraerse del poder del Consejo de Seguridad bajo la Carta de Naciones Unidas, quién tiene la responsabilidad del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”. Varios sectores importantes de Estados Unidos perciben a la Corte como un entrometimiento en su política de seguridad. Como lo declaró el Presidente de la Comisión de Relaciones exteriores del Senado, Jesse Helms, “...los Estados Unidos nunca permitirán que sus decisiones sobre seguridad nacional sean juzgadas por una Corte Penal Internacional... Este tratado supone también una masiva disolución de la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y del veto de los Estados Unidos en el seno del Consejo... La Corte Penal Internacional es una amenaza para los intereses nacionales de los Estados Unidos...”.<sup>10</sup> Para las ONGs más involucradas, otro tema conflictivo se refiere a que de acuerdo al estatuto “los responsables de los peores crímenes cometidos en el mundo tienen que dar su consentimiento previo para ser juzgados por la Corte, que existe el permiso previo del gobierno del victimario o del país en que ocurrió el delito si los procesos no surgen por iniciativa del Consejo de seguridad”<sup>11</sup>. Esto es percibido por algunos sectores como un gran punto débil de la iniciativa, desde que la generalidad de los casos es el mismo gobierno el que comete los crímenes. Otro elemento de conflicto fue la no inclusión del tema de las armas

---

<sup>9</sup> Información de Prensa de N.U. L/ROM/22, 17 de julio de 1998.

<sup>10</sup> HELMS, Jesse; “Tenemos que aniquilar este monstruo”, 1998.

<sup>11</sup> Amnesty Internacional; “Corte Penal Internacional: ¿impedida desde su nacimiento?”; 1998.

nucleares, químicas, biológicas y bacteriológicas. La India luchó por la inclusión de las armas nucleares y otras armas de destrucción masiva como crímenes de guerra en el texto del Tratado hasta último momento. Otra de las cuestiones fue la relativa al rol del fiscal en el seno de la CPI. La delegación norteamericana manifestó que su carácter independiente y la posibilidad de recibir información y denuncias de las ONGs desbordaría su trabajo. Para las ONGs en cambio, esta ha sido una de las cláusulas más importantes y notables del tratado por permitirles cumplir un rol activo en el futuro desempeño de la Corte. Como sostuvo Bill Pace, Director de la Coalición de Organizaciones no Gubernamentales para el establecimiento de una Corte Penal, "...la independencia de la que gozara el fiscal es una gran victoria."<sup>12</sup> Axial podríamos afirmar que la CPI constituye un escenario apropiado en el que el accionar de los actores no gubernamentales puede visualizarse como un fenómeno importante en la dinámica de las futuras Relaciones Internacionales. Tanto las víctimas (individuos) como las ONGs, además de los estados, pueden llevar sus denuncias al Fiscal de la CPI, quien de esta forma y previa aprobación por partes de un panel de jueces, podría a dar inicio a las investigaciones si existe una base razonable.

Pero desde el punto de vista jurídico, la cuestión mas critica de esta iniciativa tiene que ver con la adopción de un sistema jurisdiccional que rompa abruptamente con la clásica jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. La CPI tendrá jurisdicción sobre individuos y no sobre estados. Y esto se debe a que como fue señalado en ocasión de los procesamientos bajo el Tribunal de Nüremberg, los crímenes contra el derecho internacional son cometidos por hombres, no por entidades abstractas, y solo mediante el castigo a los autores de tales crímenes podrán ser de obligatorio cumplimiento los recursos del derecho internacional.<sup>13</sup> Es por eso, que se concibe a esta iniciativa de una manera diferente a la tradicional aproximación del derecho internacional público y que se haya comenzado a hablar del nacimiento de una nueva rama del derecho internacional. Esta nueva rama difiere tanto del tradicional enfoque del derecho internacional público como lo mencionamos, pero también lo hace respecto del derecho penal internacional. Esta nueva rama que podría definirse como "derecho internacional penal" tiene una topología delictiva diferente al derecho penal convencional tanto por la pasividad de los delitos incluidos como por su carácter de sistematicidad. También difieren cuanto a las modalidades de aplicación: en primer lugar, en cuanto a la cuestión de la imprescriptibilidad, desde que, si bien de acuerdo con el estatuto rige el principio de irretroactividad, hay importantes antecedentes donde aparece explícitamente su no aplicabilidad cuando se trata de delitos repugnantes a la dignidad humana (Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Carta

---

<sup>12</sup> "Se adopto el Estatuto de la Corte Penal Internacional"; Boletín del Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y Republica Dominicana; Agosto de 1998.

<sup>13</sup> Documento extraído del Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y Republica Dominicana; 1998

Europea de Derechos Humanos), en segundo lugar, en cuanto al principio de extraterritorialidad.<sup>14</sup>

Una vez evaluados los aspectos más salientes relativos a todo el proceso que rodea la creación de la CPI, cabe preguntarse que reflexiones pueden plantearse a la luz de la dinámica de las Relaciones Internacionales hacia el fin del milenio. Esta experiencia funcionó sin dudas como un laboratorio en que se verificó experimentalmente una de las cuestiones más importantes de la disciplina de las Relaciones Internacionales en el contexto del denominado Nuevo Orden Mundial. Esta cuestión, es decir, la de los actores principales que desenvuelven su accionar en el escenario internacional, centraliza en la actualidad gran parte de los debates teóricos de la disciplina. Como sostiene Geeraerts “Si uno examina los últimos desarrollos teóricos... parece haber un movimiento definitivo hacia una perspectiva de actores múltiples, es decir una visión del sistema internacional basada en la coexistencia de estados y actores no estatales”<sup>15</sup> Sin embargo, el viejo y tradicional debate entre realistas, presentando una perspectiva estadocéntrica y liberales, introduciendo al individuo y su capacidad de formar organizaciones, sigue estando presente no solo a nivel teórico sino a nivel de la experiencia misma. El proceso que rodea la creación de la CPI demuestra claramente la interacción de actores estatales y no estatales, y una dura puja por el logro de mantenimiento del predominio de los pilares del orden westfaliano.<sup>16</sup> Esta puja queda demostrada a través de las posiciones respecto a las cuestiones que describimos como conflictivas una vez aprobado el estatuto. Las diferencias demuestran intención de predominio por parte de cada uno de los actores. La experiencia en sí demuestra que ambas perspectivas llevan en sí una parte de la verdad. Los estados siguen siendo los actores principales de las Relaciones Internacionales y parecen tener la última palabra en el proceso de toma de decisiones a nivel internacional. Sin embargo, no puede desmerecerse a partir de tal afirmación el rol, tanto de los organismos internacionales como de las organizaciones no gubernamentales. Estos actores fueron sin duda la fuerza motora de la iniciativa tendiente a la creación de una Corte Penal Internacional, y llevaron a cabo una importante labor en torno a la formación de opinión tanto a nivel de tomadores de decisiones como del público en general. Por otra parte resulta también vital a los fines de este análisis el planteo de una jurisdicción sobre individuos y no sobre estados, lo cual parece reavivar el acento liberal en el individuo como verdadero y último sujeto de las Relaciones Internacionales. Esa interesante trama relacional es una de las

---

<sup>14</sup> VILLALPANDO, Waldo; “La protección Internacional de los Derechos Humanos”; en edición.

<sup>15</sup> GEERAERTS, Gustaav; op. cit.

<sup>16</sup> Ver RUSSELL, Roberto; “El contexto externo de la política exterior argentina: Notas sobre el nuevo orden mundial”; en RUSSELL, Roberto (Ed.); *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*; Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992; ZACHER, Mark; “The decaying pillars of the Westphalian Temple: implications for international order and governance”; en ROSENAU, James and CZEMPIEL, Ernst; “Governance without government: order and change in World politics”; Cambridge Studies in International Relations; 1992.

razones que explica la complejidad en torno al arribo de posiciones comunes, así como las importantes diferencias y puntos conflictivos que quedan como residuo luego de la aprobación del estatuto. Es que, como sostiene Young, “dada la diversidad de las unidades componentes, los tipos cualitativamente diferentes de las relaciones políticas y las perspectivas de interpretaciones más extensas entre los actores del sistema internacional, es de esperarse que el sistema se vuelva más dinámico... tienda a involucrar mayor complejidad que un sistema estadocéntrico”.<sup>17</sup> La experiencia de la CPI demuestra la gran complejidad que adquieren los procesos de toma de decisiones. “un mundo multicéntrico compuesto por actores no sujetos al principio de soberanía coexiste, compite e interactúa con un viejo mundo estadocéntrico caracterizado por los estados e interacciones. Este mundo multicéntrico existe debido a la importancia de los nuevos actores en iniciar y sostener acciones más que por su status legal o por su condición de soberanía. A pesar de estar ubicados dentro de las jurisdicciones estatales, los actores no sujetos al principio de soberanía del mundo multicéntrico son capaces de evadir los condicionamientos de los estados y perseguir sus propias metas”.<sup>18</sup>

#### ABSTRACT

The aim of the work is to evaluate critically the consequences which come from the creation of an International Criminal Court concerning the foreign affairs in references to political and legal aspects as well.

It is necessary to take into account the plaintiffs involved, mainly States, International Committees and Non-Governmental Organization and their positions facing that initiative in itself, but also wider vision on the dynamics of the foreign affairs through the end of the millennium.

---

<sup>17</sup> YOUNG, O.R.; “The actors in World politics” in ROSENAU, James and EAST, M.A.; “The analysis of international politics”; New York, 1972.

<sup>18</sup> ROSENAU, James; “Turbulence in World Politics”; New York, 1990.