



Posición de Oxfam Internacional en relación con la Corte Penal Internacional

Resumen: Posición de Oxfam Internacional en relación con la Corte Penal Internacional

En Oxfam Internacional creemos que el establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI) ha supuesto un paso fundamental para conseguir que se imputase la responsabilidad penal individual por crímenes de guerra, y para terminar con aquellos casos en los que la impunidad puede ser fuente de nuevos conflictos. Junto a otros, Oxfam promocionó activamente una campaña para el establecimiento de la CPI.

En un futuro, la CPI podrá investigar crímenes cometidos en conflictos en los que ya se haya alcanzado una resolución. Pero por el momento, está investigando crímenes en conflictos en curso, con la inevitable posibilidad de que se produzcan tensiones entre las acciones destinadas a proporcionar protección inmediata a civiles, la resolución de esos conflictos, el procesamiento de criminales de guerra y una paz y desarrollo sostenibles.

Cuando estos dilemas surgen, no existe una única vía para resolverlos o para decidir el papel adecuado de la CPI. El Estatuto de la CPI otorga la responsabilidad para la suspensión de las investigaciones, en circunstancias extraordinarias, no a su Fiscal, sino al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Las agencias humanitarias pueden verse ante un segundo dilema durante las investigaciones de la CPI, en las que la cooperación con la Corte pueda *ir* en detrimento de su reputación como actores humanitarios imparciales.

Dondequiera que puedan tener lugar próximas investigaciones o enjuiciamientos de la CPI, Oxfam valorará su compromiso con la Corte, y con cuestiones relativas a la Corte, teniendo en cuenta la posibilidad de que existan riesgos para:

- la protección inmediata de civiles;
- las perspectivas de paz presentes o futuras;
- el acceso de la población civil a la asistencia (de agencias humanitarias y de otros actores);
- la percepción de la imparcialidad de Oxfam.

1. Antecedentes

La Corte Penal Internacional (CPI) se estableció para ayudar a garantizar que los crímenes internacionales más graves no quedasen impunes. Es la primera corte penal internacional permanente del mundo basada en un tratado. Tras varios años de reuniones preliminares, 120 naciones adoptaron su Estatuto en Roma el 17 de julio de 1998, y se constituyó formalmente su existencia en julio de 2002, cuando el tratado fue ratificado por el mínimo de los 60 estados requeridos.

Consiguientemente, la CPI sólo tiene jurisdicción sobre los crímenes cometidos a partir de julio de 2002. La Oficina del Fiscal (OTP, en sus siglas en inglés) es la responsable de recibir los casos y la

información corroborada de crímenes que estén dentro de la jurisdicción de la Corte; del examen de los mismos y de la conducción de investigaciones y juicios ante la Corte.¹

La CPI tiene jurisdicción sobre los delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Estos incluyen asesinato, exterminio, esclavización, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra las poblaciones civiles, antes o durante una guerra, o en el caso de persecuciones por motivos políticos, raciales o religiosos; así como ante actuaciones destinadas a exterminar, de forma total o parcial, cualquier grupo nacional, étnico, racial o religioso.²

La CPI se fundamenta en el principio de “complementariedad” con otras cortes: así, en la mayoría de casos, emprenderá investigaciones y procesamientos sólo cuando los estados no demuestren capacidad o disposición para investigar o acusar por sí mismos. En cualquier caso, podrán existir otras vías, ajenas a la CPI, en las que se pueda imputar la responsabilidad individual por crímenes de guerra entre ellas: cortes nacionales, tribunales internacionales, tribunales “híbridos” con participación internacional y nacional, así como comisiones investigadoras de la verdad.

La Corte puede emprender una investigación o procesamiento sólo cuando el crimen pertinente tenga lugar en un estado firmante del Estatuto de Roma (por su principio de territorialidad), o cuando la nacionalidad del sospechoso pertenezca a un estado que forme parte del Estatuto (de conformidad al principio de nacionalidad).

Estas condiciones previas pueden ser de no aplicación sólo cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas remita un caso al Fiscal de la CPI, de conformidad con artículo 13 del Estatuto de Roma, o cuando un estado que no forma parte del Estatuto acepte la jurisdicción de la Corte mediante la presentación de una declaración a tal efecto.

Actualmente, la CPI cuenta con un amplio apoyo. 99 países, 27 de ellos africanos, han ratificado el Estatuto de Roma. Los Estados Unidos se oponen a la Corte y han retirado la ayuda militar a decenas de signatarios de la CPI, incluida Sudáfrica, que se negó a entrar en acuerdos bilaterales con el gobierno de los Estados Unidos. De esta manera, el personal militar americano disfruta de protección frente a los procesamientos. En 2002, el presidente Bush firmó la *Ley de Protección del Personal Militar Estadounidense*, con la intención de intimidar a los países que ratifiquen el tratado de la CPI. Esta ley estadounidense autoriza el uso de la fuerza militar para liberar a cualquier estadounidense o ciudadano de un aliado estadounidense retenido por la Corte, cuya sede está en La Haya. Dicha disposición, conocida como “la cláusula de invasión de La Haya”, ha provocado una fuerte reacción entre los aliados de Estados Unidos en todo el mundo. La ley también estipula la retirada de la ayuda militar estadounidense de los países que ratifiquen el tratado de la CPI, y restringe la participación de los Estados Unidos en las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz a menos que Estados Unidos, obtenga inmunidad frente al proceso penal.

En otoño de 2006, la Corte dictó órdenes de arresto en el norte de Uganda y en la República Democrática del Congo (RDC), y se espera que las investigaciones en Darfur den pronto lugar a otra serie de enjuiciamientos. Las investigaciones de los tres casos tuvieron lugar en circunstancias que constituyeron un gran reto, con informes en los que se sugería que la cooperación de las partes sobre el terreno, y la de la comunidad internacional, era muy variable.

2. Posición de Oxfam Internacional en relación con la Corte Penal Internacional

Oxfam Internacional ha apoyado ampliamente el establecimiento de una Corte Penal Internacional. Como organización basada en los derechos humanos, Oxfam cree que respetar y defender todos los derechos humanos –incluyendo la adhesión absoluta, *de facto* y *de jure*, a la ley internacional de los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario– es un prerrequisito para la creación de una paz y desarrollo sostenibles. Detener a los criminales de guerra para responsabilizarlos de sus delitos puede desempeñar un papel de vital importancia en la protección efectiva de civiles, la

¹ Artículo 42.1 del Estatuto de Roma.

² Definiciones de la Convenciones de Ginebra de 1949, los Principios de Nuremberg, en conformidad con el procesamiento y el castigo de los mayores criminales de guerra del Eje europeo y los Artículos II y III de la Convención para la Prevención y la Sanción del delito de Genocidio, de 1948.

consolidación de la paz a largo plazo y la prevención de futuras atrocidades y conflictos recurrentes. La Corte tiene por tanto un enorme potencial para reducir en todo el mundo la violencia contra los civiles, incluida la violencia de género. (Por esta razón, es importante para la CPI conseguir un mayor equilibrio entre el número de hombres y de mujeres entre su personal.)

Sin embargo, al menos durante sus primeros años, la CPI se enfrenta a un auténtico reto para contribuir a estos inmensos objetivos sin contradecir otras iniciativas vitales que pueden emprenderse en diferentes conflictos para acabar con la violencia y consolidar la paz. Algún día, la CPI podrá investigar crímenes cometidos en conflictos que ya se hayan resuelto, pero por el momento, y en un futuro inmediato, está investigando crímenes en conflictos abiertos. Esto conlleva la posibilidad inevitable de que se produzcan tensiones entre las acciones dirigidas a proporcionar protección inmediata a civiles, una resolución a esos conflictos, el procesamiento de criminales de guerra y una paz y desarrollo sostenibles.

Este dilema sea quizás el ejemplo más destacado del amplio debate sobre cómo resolver conflictos y preservar los derechos humanos, con estrategias diferentes que en lugar de contrarrestarse se apoyen mutuamente. Se trata de un debate en el que las agencias humanitarias, de derechos humanos y de resolución de conflictos, están tratando de encontrar soluciones prácticas. Tal y como concluía en 2006 un estudio de investigación sobre los derechos humanos, “es muy improbable que *tanto* los enfoques que imponen por principio los estándares de derechos humanos, *como* los que los lanzan por la borda con el objeto de conseguir negociaciones a corto plazo, produzcan soluciones duraderas” (cursiva añadida).³

Cuando la CPI se enfrenta a tales dilemas, no una única vía para resolverlos o para decidir el papel adecuado de la CPI. En cada crisis hay que tomar decisiones individualizadas sobre si la CPI es la mejor herramienta para perseguir la justicia, sin menoscabo de las perspectivas para la protección inmediata de civiles o de una paz sostenible –y, si así fuera, cuál sería la actuación de la CPI a tal efecto. En algunos casos, puede ser necesaria una secuencia lógica entre la coordinación de las negociaciones de paz y las investigaciones de la CPI. En otros, puede que todavía permanezcan las tensiones. Mientras en otros escenarios, las propias investigaciones de la CPI pueden suponer una presión efectiva para hacer que las partes en conflicto negocien la paz en lugar de atrincherarse en una violencia creciente. Se espera que en un futuro las condenas de la CPI supongan un elemento de disuasión contundente para los individuos que pudieran cometer nuevas atrocidades.

Cada crisis es diferente. La resolución de conflictos pasados –desde Sudáfrica a Sierra Leona, Mozambique a Liberia– *no* apunta a un modelo para mantener la justicia y encontrar la paz. La ley internacional por los derechos humanos prohíbe amnistías generales para los crímenes de guerra, pero permite algunas otras.⁴ En cada una de las crisis actuales, la elección entre hacer uso o no (y cómo) de la CPI se debe tomar de forma objetiva, basándose en las pruebas del conflicto en cuestión, con el uso de alguna de las formas de amnistía como último recurso.

Estas elecciones no están dentro de las atribuciones del Fiscal de la CPI. De manera similar, el Estatuto de la CPI atribuye la responsabilidad para la suspensión de investigaciones, en circunstancias extraordinarias, no al Fiscal, sino al Consejo de Seguridad de la ONU. Recae en éste la imponente responsabilidad de decidir si la posibilidad de poner fin inmediato a un conflicto tiene más peso que la importante posibilidad, aunque más improbable, de impedir futuros crímenes de guerra y reducir futuros conflictos –mediante una investigación de la CPI. Bajo el Artículo 16 del Estatuto de la CPI, el Consejo de Seguridad podrá aceptar mecanismos alternativos para la rendición de cuentas que podrían ser menos rigurosos que la CPI, pero de todas maneras, hacen responsables de algún modo a los criminales de guerra. Quizás lo más importante en tales circunstancias es que el Consejo de Seguridad también puede ordenar la reanudación de los procesamientos si fallasen las negociaciones para la paz.

Para las agencias humanitarias, el contacto con la CPI también es complejo. El objetivo prioritario de las agencias humanitarias es proporcionar a las personas necesitadas servicios destinados a salvar vidas. Pero si esas poblaciones se vieran expuestas a ataques violentos, también puede ser una

³ Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos (2006) *¿Negociar la justicia? Derechos humanos y acuerdos de paz*, Ginebra: ICHRP, Resumen pág. 6.

⁴ *Ibid.* pág. 7.

necesidad vital la de llevar a los agresores ante la justicia, para prevenir que éstos u otros protagonicen nuevos brotes de violencia.

Con todo, puede que para una agencia humanitaria el curso de acción adecuado en cada crisis no sea sencillo aún así. Tendrá que considerar otras cuestiones más allá del dilema expuesto.

3. Recomendaciones

No hay un único modo de dar respuesta a ninguno de los dilemas a los que puedan enfrentarse las investigaciones de la CPI en conflictos actuales o durante procesos de paz frágiles:

- I. Ya sea porque exista algún conflicto entre, por una parte, las investigaciones de la CPI y, por otra, las perspectivas para la protección inmediata de civiles y una paz y desarrollo sostenibles.
- II. Ya sea porque exista algún conflicto para las agencias humanitarias entre contactar con la CPI y su habilidad para mantener un acceso seguro y efectivo con todos aquellos que necesiten asistencia.

No obstante, hay una serie de criterios que deben considerarse a la hora de hacer frente a estos dilemas en cada situación. Algunos de los mismos podrían incluir:

Para todos los actores

- **Protección civil:** ¿Las medidas de la CPI conseguirán realmente que la situación sobre el terreno mejore o empeore para los civiles, tanto a corto como a largo plazo? ¿Ayudarán a impedir futuros crímenes de guerra en las crisis actuales y en las venideras?
- **Perspectivas de paz:** En circunstancias específicas, el criterio arriba expuesto requeriría considerar qué se podría ganar (o perder) mediante las medidas de la CPI si existe: un proceso de paz real y en curso; un proceso de paz que ya haya adquirido solidez; o un proceso de paz en su fase inicial de desarrollo. En las diferentes circunstancias dadas, ¿las medidas de la CPI afectarían o entorpecerían el desarrollo de una justicia y un proceso de reconciliación más amplios que podrían constituir la fundación de una paz y desarrollo sostenibles?

Para las agencias humanitarias

- **Acceso humanitario:** ¿Las medidas de la CPI conducirían a reducir o a aumentar la violencia? ¿Si aumentase la violencia, pondría en peligro las operaciones humanitarias y disminuiría la capacidad de acceso de las organizaciones a las poblaciones beneficiarias?
- **Imparcialidad:** Para organizaciones con acceso a las víctimas sobre el terreno, y por tanto como testigos potenciales o receptores de información relativa a violaciones de los derechos humanos, se debe cuidar mucho que exista un equilibrio y una gestión del riesgo adecuados, para evitar percepciones de no neutralidad que puedan entorpecer la capacidad de una agencia para operar de forma segura.