



# City Research Online

## City St George's, University of London

**Citation:** Collantes-Celador, G. (2012). La UE en la Negociacion, Revision e Implementacion del Estatuto de Roma – Sus Limites como “Actor Global, Dinamico y Eficaz” (The EU in the Negotiation, Revision and Implementation of the Rome Statute – Its Limits as an “Effective and Dynamic Global Player”). In: Barbe, E (Ed.), Cambio mundial y Gobernanza global: La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales. (pp. 142-159). Madrid: Editorial Tecnos. ISBN 843095600X

This is the accepted version of the paper.

This version of the publication may differ from the final published version. To cite this item please consult the publisher's version.

**Permanent repository link:** <https://city-ref-test.eprints-hosting.org/id/eprint/13859/>

**Copyright and Reuse:** Copyright and Moral Rights remain with the author(s) and/or copyright holders. Copies of full items can be used for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes without prior permission or charge, unless otherwise indicated, provided that the authors, title and full bibliographic details are credited, a hyperlink and/or URL is given for the original metadata page and the content is not changed in any way. For full details of reuse please refer to [City Research Online policy](#).

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

## CAPÍTULO VII

### LA UE EN LA NEGOCIACIÓN, REVISIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA – SUS LÍMITES COMO “ACTOR GLOBAL DINÁMICO Y EFICAZ”<sup>1</sup>

GEMMA COLLANTES-CELADOR<sup>2</sup>

El Estatuto de Roma, firmado el 17 de julio de 1998 por 120 Estados y que entró en vigor el 1 de julio de 2002 al obtener las 60 ratificaciones requeridas, creó la Corte Penal Internacional (CPI). Es decir, el primer tribunal internacional con autoridad para juzgar a individuos, culpables de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y crímenes de genocidio.<sup>3</sup> Su creación ha sido descrita como “un hito en la evolución del derecho penal internacional”<sup>4</sup>. El progreso del mismo, desde 2002, ha sido calificado de sorprendente. Así, un año después de la ratificación la Corte ya tenía jueces y fiscal, en 2006 llegó el primer arresto y traslado a La Haya (donde tiene su sede), y en 2008 comenzaron los juicios.<sup>5</sup> En el momento de redactar este capítulo, se habían iniciado quince casos relacionados con siete “situaciones” (Uganda, la República Democrática del Congo – DRC, Darfur-Sudán, República Centroafricana, Kenia, Costa de Marfil y Libia), según la terminología de la Corte. De los quince casos, cuatro han llegado a la etapa de juicio y uno recibió el veredicto a mediados de marzo de 2012. Este caso afecta al ciudadano congoleño Thomas Lubanga Dyilo, transferido a La Haya en marzo 2006, tras su rendición. La Corte le ha declarado culpable de colaborar en el reclutamiento de niños soldados para el grupo rebelde *Forces Patriotiques pour la Libération du Congo* y su utilización durante hostilidades directas en el distrito de Ituri (región noreste de la RDC) entre septiembre de 2002 y agosto de 2003. El

---

<sup>1</sup> *Project Europe 2030: Challenges and Opportunities – Report to the European Council*, Luxemburgo, Publications Office of the EU, 2010, p. 13.

<sup>2</sup> La autora está extremadamente agradecida a Esther Barbé, Benjamin Kienzle y otros participantes del proyecto DYNAMUS por un ejercicio intelectual muy enriquecedor, producto del cual es este capítulo. A esto hay que añadir un agradecimiento muy especial a Alejandro Milcíades Peña por su ayuda con la traducción del texto y a Alfonso González por la revisión jurídica del mismo. Todo error u omisión es responsabilidad única de la autora.

<sup>3</sup> A esto se le añadió el ‘crimen de agresión’ como discutiremos más adelante.

<sup>4</sup> GROENLEER, M.L.P. y RIJKS, D., “The European Union and the International Criminal Court: The Politics of International Criminal Justice”, en K.E. JØRGENSEN (Ed.), *The European Union and International Organizations*, Londres, Routledge, 2009, p. 168.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 167. No todos los analistas comparten esta descripción positiva.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

fiscal del CPI hasta Junio de 2012, Luis Moreno-Ocampo, pedirá a la Corte la pena máxima de 30 años de cárcel para este ex-líder rebelde.<sup>6</sup>

La existencia de la Corte se debe en buena medida al trabajo de la Unión Europea (UE) y de sus estados miembros, idea que es compartida por diversos académicos que han escrito sobre el tema y que son citados en este capítulo. Algunos, como Aoun, llegan incluso a argumentar que la UE es “leal” a la CPI.<sup>7</sup> Los temas relacionados con la CPI entran dentro del ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, por lo tanto, son competencia exclusiva de los estados miembros. A pesar de ello, este capítulo demostrará cómo y por qué ha surgido y se ha desarrollado una ‘voz única’ por parte de la UE, permitiéndole adquirir *international actorness*.<sup>8</sup> Una serie de factores, endógenos y exógenos a la UE, explican el desarrollo gradual de una postura interna cohesionada por parte de los estados miembros, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. A partir del análisis de Groenleer y van Shaik, y Groenleer y Rijks, y en línea con el marco teórico de DYNAMUS desarrollado en la introducción del presente libro, este capítulo argumentará que dicha cohesión interna ha permitido a las instituciones de la UE asumir algunas competencias (o ‘autoridad’) en temas de CPI. También argumentará que dicha cohesión ha permitido a la UE – en ciertos aspectos – diferenciarse institucionalmente con respecto a los estados miembros (o ‘autonomía’); lo que es reconocido por otros actores internacionales, que tratan a la UE como un actor legítimo. Sin embargo, hay límites sobre el efecto que dicha cohesión interna pueda tener sobre el diseño de una política europea que sigue siendo fundamentalmente de naturaleza intergubernamental.<sup>9</sup> Este capítulo se basa, para desarrollar su argumentación, en la negociación y ratificación del Estatuto de Roma, por un lado, y en la Conferencia de Revisión de Kampala (Uganda) en 2010, por el otro.

---

<sup>6</sup> Información disponible en la página de la *Coalition for the International Criminal Court* (CICC), <http://www.iccnw.org>; *UN Daily News*, “ICC Conviction of Congolese Warlord Vital Step to Fight Impunity – Security Council”, 16 de marzo de 2012, <http://www.un.org/news/dh/pdf/english/2012/16032012.pdf> (fecha de último acceso: 20 marzo 2012) ; *UN Daily News*, “ICC Issues Arrest Warrant for Sudanese Minister for Alleged Darfur Crimes”, 1 de marzo de 2012, <http://www.un.org/news/dh/pdf/english/2012/01032012.pdf> (fecha de último acceso: 8 marzo 2012).

<sup>7</sup> Por ‘lealtad’ el autor se refiere al “respeto interiorizado y adhesión a esta institución normativa”. Véase AOUN, E., “Beyond EU/US Early Contentions over the International Criminal Court: The Development of the EU’s Loyalty to the ICC”, *Studia Diplomatica*, vol. LXI, núm. 4, 2008, p. 157.

<sup>8</sup> GROENLEER, M.L.P. y VAN SCHAİK, L.G., “United we Stand? The European Union’s International Actorness in the cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, núm 5, 2007, p. 969.

<sup>9</sup> GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*; GROENLEER y VAN SCHAİK, *op.cit.*

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

Una vez establecida la naturaleza de la ‘voz única’ europea, este capítulo procederá a un análisis de la capacidad de la UE para transformar su *actorness* en ‘influencia’ en relación con el desarrollo institucional de la CPI, los avances en la ratificación del Estatuto de Roma y la eficacia del día a día de la CPI. El capítulo demostrará que la UE ha conseguido algo de *followership*, gracias en parte a su postura firme contra la retórica progresivamente anti-CPI de los Estados Unidos (EEUU). Sin embargo, al mismo tiempo, la ‘voz única’ de la UE se ha visto afectada por su incapacidad para resistir el temor creciente, sobre todo entre países africanos, de que la CPI se haya convertido en una imposición occidental sobre el Sur global. El resultado ha sido la escasa influencia de la UE sobre la negativa de los países africanos a aceptar acusaciones y ordenes de arresto de la CPI, especialmente en el caso abierto contra el Presidente de Sudán Omar al-Bashir.

#### LA “VOZ ÚNICA” EUROPEA DURANTE LAS NEGOCIACIONES DE LA CPI

Un análisis, desde finales de los años ochenta, del proceso que llevó a la firma y entrada en vigor del Estatuto de Roma demuestra que la ‘voz única’ de la UE, que surgió y adquirió fuerza durante el proceso, no estaba presente, ni mucho menos, al inicio del mismo. De hecho, buena parte de la literatura coincide en que las etapas iniciales se caracterizaron por el papel individual desempeñado por algunos estados miembros, que asumieron sobre todo un rol de coordinación destacado a lo largo del proceso que llevó a la firma del Estatuto de la Corte, durante la Conferencia de Roma de 1998. De hecho, la mayoría de los estados miembros de la UE pertenecían al grupo de los *Like-Minded Governments* (LMG) y colaboraron estrechamente con una coalición de organizaciones de la sociedad civil que, en 1998, incluía 800 miembros (conocida como la Coalición por la Corte Penal Internacional, con las siglas CICC en su versión inglesa).<sup>10</sup> La relación de trabajo entre los LMG y la CICC se considera el motor responsable del Estatuto de Roma. Lo cierto es que, a través de una estrategia multidimensional, esta alianza fue capaz de asegurar que el Estatuto permitiera un

---

<sup>10</sup> El LMG contaba con 60 miembros justo antes de la Conferencia de Roma en 1998, incluyendo además de estados europeos, países de África, de América Latina y del Caribe así como Canadá y Australia. La CICC ha crecido hasta alcanzar 2,500 organizaciones de la sociedad civil en 150 países (en el momento de redactar este capítulo). DIETELHOFF, N., *Deliberating CFSP: European Foreign Policy and the International Criminal Court*, RECON Online Working Paper núm. 2008/10, Centre for European Studies, Oslo, Julio 2008, p. 9; página web de CICC (véase nota 6). Para un análisis sobre la relación LMG-CICC véase ÇAKMAK, C., “Transnational Activism in World Politics and Effectiveness of a Loosely Organised Principled Global Network: The Case of the NGO Coalition for an International Criminal Court”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 12, núm. 3, 2008, pp. 373-393.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

tribunal con jurisdicción sobre crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, así como que contase con un fiscal capaz de iniciar investigaciones y/o acusaciones sin autorización previa de los estados parte de la CPI. En otras palabras, la Corte no depende de que los estados miembros (aquellos que han ratificado el Estatuto) refieran casos, sino que puede asumir una posición más proactiva, como ha ocurrido en los casos de Kenia y Costa de Marfil.

El contenido final del Estatuto de Roma fue más allá de la propuesta de 1994 de la Comisión de Derecho Internacional, que era más afín a los deseos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), quienes deseaban preservar la soberanía de los estados sobre las actividades de la Corte.<sup>11</sup> A pesar de este logro, la coalición LMG-CICC tuvo también que hacer concesiones para asegurar que la Conferencia de Roma tuviese un final exitoso. El Estatuto incluye limitaciones sobre la definición de crímenes de guerra, así como pospone la definición del crimen de agresión hasta la Conferencia de Revisión de 2010. La autoridad de la CPI se basa en el principio de complementariedad. Es decir, su autoridad es secundaria respecto de la de los tribunales penales nacionales, lo que implica que la Corte desempeña un “rol residual”, entrando en acción sólo cuando puede probar que un estado carece de la capacidad o de la voluntad para investigar o llevar a juicio dichos crímenes.<sup>12</sup> Su jurisdicción no es universal y, por lo tanto, sólo puede operar cuando la nacionalidad del sospechoso o el lugar del crimen corresponden a estados partes o a estados que hayan aprobado la jurisdicción de la Corte para ese caso en particular. El Consejo de Seguridad puede referir situaciones a la CPI (como se ha visto en el caso de Darfur-Sudán y de Libia). También puede obligar a la suspensión por un periodo de 12 meses renovable, de un caso que se encuentre bajo la jurisdicción de la CPI si así lo decide el CSNU por mayoría cualificada, siempre que ningún miembro permanente vete esta decisión. Aunque dicha potestad fue introducida para resguardar la relevancia del CSNU en asuntos internacionales, y para aplacar las preocupaciones de los miembros permanentes, lo

---

<sup>11</sup> DIETELHOFF, *op.cit.*, pp. 5-11; ÇAKMAK, *op.cit.*, p. 373-374.

<sup>12</sup> Rachel KERR y Eirin MOBEKK 2007, citado en WOUTERS, J. y BASU, S., “The creation of a Global Criminal Justice System: The European Union and the International Criminal Court”, en C. RYNGAERT (ed.), *The Effectiveness of International Criminal Justice*, Mortsels, Intersentia, 2009, p. 127 (ver también pp. 125-127).

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

cierto es que es muy difícil incidir en la independencia de la Corte, dadas las condiciones que se requieren para aprobar una resolución del CSNU.<sup>13</sup>

Dado el número de países europeos que participaron en el grupo de *Like-Minded Governments* (LMG), y el papel destacado de dicho grupo en el resultado de la Conferencia de Roma, lo menos que se puede decir es que la UE perdió la oportunidad de tener un papel más preeminente en el proceso de negociación que llevo a la Conferencia y durante el desarrollo de la misma. De hecho, la UE como tal estuvo presente durante la Conferencia de Roma, con la presencia de la Comisión Europea como observador.<sup>14</sup> Sin embargo, los estados miembros hicieron muy poco uso de esta presencia para coordinar sus posiciones, prefiriendo al LMG. En consecuencia, la función de la UE – a través de la Presidencia de turno (Austria en el momento de la Conferencia de Roma) – se limitó a declaraciones de naturaleza muy general, apoyando la idea de crear un tribunal penal internacional sin entrar en detalles en los debates sobre la configuración institucional y jurisdiccional de esta nueva organización. El hecho que los asuntos de la CPI estuvieran bajo el pilar de la PESC puede explicar este hecho, tal y cómo sugiere Aoun.<sup>15</sup> Más interesante es el argumento – desarrollado por este autor así como otros – de que discrepancias importantes entre los estados miembros excluyeron el uso de la UE como marco institucional para defender sus posiciones sobre temas de la CPI. La discrepancia se dio entre los “UE 13” (estados miembros que pertenecían al grupo LMG) y el Reino Unido y Francia, que se posicionaron junto a otros miembros permanentes del CSNU en defensa de la soberanía estatal. Ambos países temían que la CPI fuese utilizada por motivos políticos contra sus tropas desplegadas en diversas zonas de conflicto, una preocupación compartida también por EEUU.<sup>16</sup> Y aún cuando ambos países cambiaron su posición (el Reino Unido entró en el LMG en 1997 y Francia lo hizo durante la última semana de la Conferencia de Roma), algunos analistas atribuyen el cambio a factores que nada tienen que ver con la UE.<sup>17</sup> En el caso del Reino Unido, los factores explicativos incluirían el cambio de gobierno (llegada del Nuevo Laborismo y, con él, una llamada a una

---

<sup>13</sup> *Rome Statute of the International Criminal Court*, UN Document A/CONF. 183/9\*, Rome, 17 Julio 1998, artículo 16; DIETELHOFF, *op.cit.*, pp. 13-14. Para mayor detalle sobre el contenido del Estatuto de Roma, véase también el análisis de GOLDSMITH, J., “The Self-Defeating International Criminal Court”, *The University of Chicago Law Review*, vol. 70, núm. 1, 2003, pp. 90-92.

<sup>14</sup> GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*, p. 178.

<sup>15</sup> AOUN, 2008, *op.cit.*, p. 157, 159.

<sup>16</sup> DIETELHOFF, *op.cit.*, p. 16; GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*, pp. 168-169.

<sup>17</sup> Por ejemplo, Stefan Oltch citado en DIETELHOFF, *op.cit.*, pp. 16-17; y GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*, pp. 174-175.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

política exterior ética). En Francia, un factor importante fue la negociación de un compromiso, recogido en el artículo 124 del Estatuto de Roma, que suponía el establecimiento de un periodo de siete años desde el momento de la entrada en vigor del Estatuto para el estado parte, durante el cual el nuevo estado parte de la CPI tiene derecho a impedir cualquier intento de la Corte de llevar a juicio crímenes de guerra cometidos en su territorio o por sus ciudadanos. Y tanto para Reino Unido como para Francia, la resolución de luchas internas de poder entre diversos ministerios también acabó facilitando la participación de ambos países en el proceso.

## LA UE COMO “PROMOTOR VOCAL” DE LA CPI

Desde la firma del Estatuto de Roma, existe una relación bilateral, muy estrecha, entre la CPI y algunos estados miembros<sup>18</sup>, a la vez que, el Estatuto ofreció al conjunto de los estados miembros una base sobre la que acercar sus intereses y posiciones respecto de la CPI.<sup>19</sup> En el lenguaje de DYNAMUS, establecido en la introducción de este libro, aun teniendo en cuenta que la convergencia de valores ya existía (dado que incluso Francia y el Reino Unido no estaban en contra de la idea del Tribunal), el Estatuto ofreció los cimientos sobre los cuales asegurar la convergencia de intereses entre estados miembros e instituciones de la UE. En otras palabras, la firma del Estatuto de Roma en 1998 señala el fin de la UE como “espectador” y el comienzo de la UE como “promotor vocal”, de acuerdo a la terminología de Mitja Mertens.<sup>20</sup>

Este rol más activo ha tomado forma en Posiciones Comunes de la PESC sobre la CPI. La Posición, adoptada originalmente en 2001, fue actualizada en 2002 y reemplazada en 2003 en línea con el desarrollo de la CPI.<sup>21</sup> Dichas Posiciones Comunes fueron acompañadas por Planes de Acción (2002, 2004), impulsados por el Parlamento Europeo y aprobados por el Grupo de Trabajo sobre Derecho Internacional Público del Consejo de la UE (COJUR). Como han señalado Groenleer y Rijks, es interesante ver cómo, a través de los compromisos e iniciativas políticas, técnicas y financieras mencionadas en dichos documentos, incluso no

---

<sup>18</sup> Pueden encontrarse ejemplos en GROENLEER y RIJKS, *op. cit.*, pp. 169-170; General Secretariat of the Council, *The European Union and the International Criminal Court*, Bruselas, mayo 2010, p. 17, 23. Véase también la página de la CICC (nota 6).

<sup>19</sup> Véase DIETELHOFF, *op.cit.*, p. 17.

<sup>20</sup> MERTENS, M., *The International Criminal Court: a European Success Story?*, EU Diplomacy Papers 1/2011, College of Europe, Brujas, 2011, p. 30. Véase también DIETELHOFF, *op.cit.*, p. 2.

<sup>21</sup> La Estrategia de Seguridad Europea de 2003 también menciona la importancia de la Corte. Council of the EU, “*A Secure Europe in a Better World*”. *European Security Strategy*, Bruselas, 12 diciembre 2003, p. 10.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

vinculantes jurídicamente en el caso de los Planes de Acción, ha tomado forma un comportamiento más cohesionado.<sup>22</sup>

La Posición Común de junio 2003 comienza afirmando que tanto los principios y objetivos de la CPI como los de la UE, recogidos en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea, “están completamente alineados”<sup>23</sup>. Asimismo destaca la importancia de la ratificación universal, aceptación, aprobación o adhesión al Estatuto de Roma y al Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Tribunal, así como la preservación de la integridad e independencia de la CPI para asegurar su eficacia. Tanto esta Posición Común como el Plan de Acción de 2004 incluyen una amplia gama de iniciativas para contribuir a los objetivos arriba mencionados.<sup>24</sup> Por ejemplo, en el período 2002-2009 hubo 340 contactos diplomáticos con 100 terceros países y organismos internacionales, con el fin de promover la universalidad de la CPI. El ‘lenguaje’ de la Corte fue incluido en las cumbres de la UE con China (2006), India (2006) y la República de Corea (2009), así como en la Estrategia de la UE para Asia Central (2007) y en los mandatos de los Representantes Especiales de la Unión, particularmente los relacionados con la Unión Africana, Sudán, la región africana de los Grandes Lagos y Moldova. Cláusulas sobre la CPI fueron introducidas en la revisión de 2005 del Acuerdo de Cotonou (que en 2010 incluía 79 países de África, Caribe y Pacífico) y en los Planes de Acción para socios de la Política Europea de Vecindad (por ejemplo, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Egipto, Líbano, Jordania, Moldova y Ucrania). El Acuerdo sobre Comercio, Desarrollo y Cooperación, de septiembre de 2009, con Sudáfrica contiene un artículo sobre la CPI, y la Corte también aparece en los acuerdos de colaboración entre la UE y Japón (2001), Canadá (2004) y Australia (2008), en los que estos países se comprometen a colaborar con la UE para que la CPI sea totalmente operativa.<sup>25</sup> Se espera que el Tratado de Lisboa refuerce el impacto de estas acciones a través del Servicio Europeo de Acción Exterior y de las Delegaciones de la UE, introduciendo un mayor nivel de consistencia, coordinación y, en cierta forma, simplificación en la presencia compleja y diversa de la UE en terceros países.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*, p. 170.

<sup>23</sup> Council of the EU, “Council Common Position 2003/444/CFSP of 16 June 2003 on the International Criminal Court”, *Official Journal of the European Union*, L150, 18 junio 2003, p. 67.

<sup>24</sup> *Ibid.*, artículos 2, 3, 4. Véase también: Council of the EU, *Action Plan to Follow-Up on the Common Position on the International Criminal Court*, Document 5742/04, Bruselas, 28 enero 2004.

<sup>25</sup> General Secretariat of the Council, 2010, *op.cit.*, pp. 10-15; General Secretariat of the Council, *The European Union and the International Criminal Court*, Bruselas, febrero 2008, pp. 10-15.

<sup>26</sup> General Secretariat of the Council, 2010, *op.cit.*, p. 9 y Anexo 6.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

Específicamente, en lo relativo al Acuerdo (revisado) de Cotonou y a la Política Europea de Vecindad, Wouters y Basu cuestionan el impacto que las cláusulas sobre la CPI puedan tener en las relaciones entre dichos países y la UE, pero coinciden en el poder simbólico de la reiterada adhesión de la UE a la Corte. En una línea argumentativa similar, Mertens indica que la cláusula sobre la CPI introducida en el Acuerdo de Cotonou puede no tener impacto real pero, junto a la sólida posición de la UE como bloque comercial, le aporta una mayor capacidad de presión política sobre los países del Acuerdo.<sup>27</sup> Desde el punto de vista de la dinámica interna de la UE, hay algunos analistas que – siguiendo las investigaciones de Groenleer y Rijks – han interpretado la creciente incorporación de asuntos de la CPI en la esfera de influencia de la Comisión Europea como un “intento sutil de comunitarizar” dichos temas, al menos previamente al Tratado de Lisboa.<sup>28</sup> Además de los ejemplos incluidos anteriormente, es importante tener en cuenta que las negociaciones de adhesión con países candidatos incluyen la ratificación del Estatuto de Roma como parte del *acquis communautaire*, haciendo de la Comisión un factor importante en el avance de la ‘voz única’.<sup>29</sup> El respecto e implementación de los valores del Estatuto son requerimientos también para países asociados y aquellos pertenecientes a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

Otras medidas incluidas en la Posición Común de 2003, y en el Plan de Acción, son la participación de la UE y de sus estados miembros en el seguimiento de programas de selección y capacitación de jueces, fiscales y funcionarios de la CPI; la asistencia técnica y financiera a terceros países en temas legislativos, y de ser requerido, en investigaciones criminales<sup>30</sup>; el apoyo para asegurar el pago de las contribuciones a la CPI asignadas a los estados partes; y otras actividades de difusión como seminarios de académicos y funcionarios, y conferencias y eventos para la sociedad civil.<sup>31</sup> En todos estos compromisos subyace la necesidad de cooperar – en el caso de ser necesario – con otros organismos internacionales, ONGs y actores de la sociedad civil pero, principalmente, la necesidad de un

---

<sup>27</sup> MERTENS, *op.cit.*, p. 14; WOUTERS y BASU, *op.cit.*, p. 135.

<sup>28</sup> GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*, p. 179.

<sup>29</sup> General Secretariat of the Council, 2010, *op.cit.*, p. 9.

<sup>30</sup> Esta y otras medidas tienen la intención de ayudar a terceros estados a fortalecer sus marcos penales nacionales y, por lo tanto, responden al objetivo de la UE de promover el principio de complementariedad entre la CPI y los tribunales nacionales.

<sup>31</sup> Para una lista de dichos eventos consultar la página del Consejo de la UE, <http://www.consilium.europa.eu/policies/foreign-policy/international-criminal-court?lang=en> (fecha de acceso: 8 marzo 2012)

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

enfoque coordinado en el seno de la UE, entre los estados miembros, así como entre ellos y la Secretaría General del Consejo, la Presidencia (hasta Lisboa), la Comisión y el Parlamento.<sup>32</sup>

## EVOLUCIÓN DE LA “VOZ ÚNICA” HASTA LA CONFERENCIA DE REVISIÓN

El esfuerzo para racionalizar la coherencia interna en asuntos vinculados a la CPI bajo la PESC también ha sido replicado dentro del área de Libertad, Seguridad y Justicia, a través de un número de medidas que, en palabras de Wouters y Basu, podrían tener un “efecto armonizador sobre la legislación penal nacional dentro de la Unión”.<sup>33</sup> Las medidas clave incluyen (1) establecer una Red Europea de Puntos de Contacto sobre individuos responsables de crímenes cubiertos por la CPI; (2) la Decisión Marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (junio de 2002) que ahora incluye crímenes bajo la jurisdicción de la CPI en tanto que delitos a los que se les puede aplicar este mecanismo europeo de detención; y (3) la Decisión sobre investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra (mayo de 2003). A través de esta última decisión ciertos estados miembros, como Bélgica, Holanda y Dinamarca, han establecido o designado unidades nacionales especiales con competencia para investigar o acusar de este tipo de crímenes.<sup>34</sup> Estas medidas han sido reforzadas por la adopción por el Consejo Europeo, en diciembre de 2009, del Programa de Estocolmo, un plan quinquenal (2010-2014) que incluye la posibilidad de cooperación judicial internacional con terceros países y el uso de la Red de Puntos de Contacto (mencionada anteriormente) como medio para fortalecer la cooperación entre la UE y sus estados miembros y la CPI.<sup>35</sup>

El ejemplo más representativo de cómo la UE ha adquirido *actorness* es la firma en abril de 2006 por parte de la CPI y de la UE de un acuerdo de cooperación y asistencia. Este acuerdo introduce una obligación legal sobre el intercambio de información y de documentación de interés mutuo para la UE y la CPI. Dicho acuerdo de cooperación y asistencia es importante por dos motivos. Primero, la UE es el primer organismo regional en haber firmado un acuerdo con la CPI, un claro ejemplo de la “posición especial [de la Unión]

<sup>32</sup> Council of the EU, *op.cit.* (“Council Common Position of 16 June 2003”), artículos 2-4; Council of the EU, *op.cit.* (“Action Plan 2004”), p. 3.

<sup>33</sup> WOUTERS y BASU, *op.cit.*, p. 140.

<sup>34</sup> General Secretariat of the Council, 2008, *op.cit.*, p. 6; WOUTERS y BASU, *op.cit.*, p. 139.

<sup>35</sup> European Council, “The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens”, *Official Journal of the European Union*, C150, Bruselas, 4 mayo 2010, p. 8, 17.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

en el sistema general de cooperación internacional de la CPI”.<sup>36</sup> Segundo, el acuerdo menciona específicamente que la UE – representada en el acuerdo por la Presidencia del Consejo de la UE – “no se refiere a los Estados Miembros propiamente dichos” sino al Consejo de la UE, el Secretario General/Alto Representante, la Secretaría General del Consejo y la Comisión Europea.<sup>37</sup> Consecuentemente, este acuerdo no abarca solicitudes de la CPI a estados miembros individuales regidos por acuerdos bilaterales. Al referirse a la UE como algo más que la suma de sus estados miembros, se podría llegar a la conclusión de que este acuerdo, y por defecto la CPI, trata a la UE como una entidad claramente diferenciada de sus estados miembros en términos jurídico-institucionales (la autonomía necesaria para gozar de *actorness*). Este acuerdo ha llevado a un número de medidas, incluyendo el uso de las misiones PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) en Chad/ República Centroafricana (RCA), y a la presencia de la UE en la República Democrática del Congo (RDC) y en Darfur-Sudán, para proveer información, contactos locales y apoyo logístico a la CPI. En el caso de Darfur, el Centro de Satélites de la UE ha suministrado imágenes e informes técnicos sobre ciertos lugares, solicitados por la CPI.<sup>38</sup>

La Posición Común de 2003 sobre CPI fue sustituida en marzo de 2011 por una nueva Decisión del Consejo (usando la nueva terminología del Tratado de Lisboa). Sin alterar los objetivos de universalidad, integridad, independencia, complementariedad y efectividad<sup>39</sup>, esta Decisión del Consejo – y el Plan de Acción que la acompaña – incluye también los compromisos adoptados por la UE en la primera Conferencia de Revisión del Estatuto, celebrada en Kampala (Uganda) entre el 31 de mayo y el 11 de junio de 2010. En concreto, la Unión acordó revisar y actualizar los instrumentos, actividades e iniciativas desarrollados desde 1998 y hasta el momento, en línea con las decisiones adoptadas durante dicha Conferencia. Éstas incluyen el acuerdo alcanzado sobre la definición del “crimen de agresión” que, en teoría, activa el artículo 5 del Estatuto de Roma, por el cual la Corte tiene el poder de imputar, de ser necesario, el inicio de una guerra. Sin embargo, este acuerdo sobre la definición incorpora una cláusula que estipula que la CPI no puede ejercer su jurisdicción sobre dicho crimen hasta el 1 de enero de 2017, momento en el que se deberá adoptar una

<sup>36</sup> WOUTERS y BASU, *op.cit.*, p. 130.

<sup>37</sup> Council of the EU, “Agreement between the International Criminal Court and the European Union on Cooperation and Assistance”, *Official Journal of the European Union*, L115, Bruselas, 28 abril 2006, artículo 2.

<sup>38</sup> General Secretariat of the Council, 2010, *op.cit.*, pp. 21-22.

<sup>39</sup> Council of the EU, “Council Decision 2011/168/CFSP of 21 March 2011 on the International Criminal Court and Repealing Common Position 2003/444/CFSP”, *Official Journal of the European Union*, L76, Bruselas, 22 marzo 2011, artículo 1.2 y p. 1(párrafos 12-14)

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

decisión a tal efecto. Dicho acuerdo fue insuficiente para aquellos que apoyan una mayor independencia para la CPI, incluyendo la UE y algunos de sus estados miembros (caso de Alemania). Aún así, el contenido de la definición del crimen de agresión parece haber recibido la aprobación del Parlamento Europeo. La Conferencia tampoco condujo a la eliminación del artículo 124 (la excepción durante siete años de acusaciones por crímenes de guerra) que el Parlamento Europeo había solicitado vigorosamente, sino que se pospuso la decisión otros cinco años más.<sup>40</sup> Como nota positiva, la Conferencia de Revisión amplió la jurisdicción de la CPI al añadir tres crímenes de guerra adicionales cometidos durante conflictos armados considerados de carácter no internacional. Aunque no era un tema tan conflictivo como otros que se debatieron en la Conferencia, es destacable que dicha ampliación de la jurisdicción de la CPI fuese patrocinada por Bélgica con el apoyo de otros estados miembros de la UE y el Parlamento Europeo.<sup>41</sup> Para Márques Carrasco, la Conferencia de Revisión debe mucho a la capacidad de la UE de adoptar un enfoque flexible que mientras forjaba un consenso interno (a través de las acciones del Consejo y del Parlamento) para reforzar su posición en las negociaciones, era capaz de acomodar los intereses de Francia y el Reino Unido, como miembros permanentes del CSNU, y las preocupaciones de EEUU, en pro del objetivo de obtener un “compromiso constructivo”.<sup>42</sup> Incluso si uno no comparte la evaluación de Márques Carrasco, lo que está claro es que la Conferencia de Revisión puso a prueba la capacidad de la UE para convertir su ‘voz única’ en influencia sobre el desarrollo institucional y operativo de la CPI y la ratificación universal del Estatuto de Roma. Este es un punto sobre el cual volveremos más adelante en el capítulo, después de haber analizado los factores internos y externos que explican la existencia de una ‘voz única’ europea en el caso de la CPI.

## FACTORES DETERMINANTES DE LA ‘VOZ ÚNICA’ EUROPEA

Un número significativo de académicos apuntan que, en el periodo posterior a la firma del Estatuto, el marco institucional de la UE fue básico para la conformación de una voz

---

<sup>40</sup> Francia se retiró de dicho artículo en 2008.

<sup>41</sup> Council of the EU, *op.cit.* (“Council Decision 2011”), p. 56; MARMON, B., “As ICC Starts Major Review, Can US and EU Cooperate?”, *European Affairs*, junio-julio 2010, <http://www.europeaninstitute.org/European-Affairs/> (fecha de acceso: 8 marzo 2012); MÁRQUES CARRASCO, C., “The EU and the ICC”, Post in *IntLawGrrls: Voices on International Law*, 15 junio 2010, <http://www.intlawgrrls.com/2010/06/eu-and-icc.html> (fecha de acceso: 8 marzo 2012).

<sup>42</sup> MÁRQUES CARRASCO, *op.cit.* Aunque los EEUU no son estado parte de la CPI mandaron una delegación diplomática de alto nivel a dicha Conferencia.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

única, recalcando tanto las dinámicas de mediación, deliberación y persuasión dentro del Consejo de la UE, como la influencia del Parlamento y de la Comisión a través de su múltiples actividades.<sup>43</sup> El ‘empuje’ del marco institucional de la UE no produjo, sin embargo, una ‘socialización’ perfecta de los estados miembros, algo que algunos autores han descrito como la existencia de una brecha “entre discurso y acciones”, con efectos sobre su “credibilidad interna”<sup>44</sup>. Un ejemplo citado frecuentemente es el hecho de que la República Checa no ratificara el Estatuto de Roma hasta julio de 2009 y solo se comprometiera a comenzar el proceso de adhesión al Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Tribunal durante la Conferencia de Revisión de 2010.<sup>45</sup>

Es más, el ‘empuje’ del marco institucional de la UE sólo explica parte de la conformación de dicha ‘voz única’. Dinámicas externas han jugado un rol importante. La literatura existente presta especial atención al efecto catalizador de la retórica y de las acciones crecientemente anti-CPI de los EEUU, que han servido para aproximar a las instituciones y a los estados miembros en la UE.<sup>46</sup> Los efectos del comportamiento estadounidense han sido complementados por ciertas expectativas por parte de otros actores en el sistema internacional – como son la sociedad civil a través de la CICC y terceros países, como Japón – sobre el comportamiento de la UE (incluyendo estados miembros) en sus relaciones con los EEUU y, en general, con respecto a su estrategia para implementar el discurso pro CPI.<sup>47</sup> Esto en sí mismo es un indicador sustancial del *actorness* atribuido a la UE en la defensa de los derechos humanos y la lucha contra la impunidad.

Para Groenleer & Rijks no solo hay un ‘antes’ y un ‘después’ de la Conferencia de Roma sino también un ‘antes’ y un ‘después’ de la administración Bush.<sup>48</sup> Los EEUU – bajo la administración Clinton – firmaron el Estatuto de Roma, el 31 de diciembre de 2000, pero

---

<sup>43</sup> Ver por ejemplo DIETELHOFF, *op.cit.*, pp. 1-5, 21; GROENLEER y VAN SHAIK, *op.cit.* Véase además AOUN, E., “The European Union and International Criminal Justice: Living up to its Normative Preferences?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, núm. 1, 2012, pp. 32-33.

<sup>44</sup> AOUN, 2008, *op.cit.* p. 171; WOUTERS y BASU, *op.cit.*, p. 141.

<sup>45</sup> Página web de CICC (nota 6)

<sup>46</sup> De hecho, el análisis detallado de Thomas sobre las relaciones UE-EEUU en temas CPI se vincula con el punto anterior de la capacidad del marco institucional de la UE para crear cohesión interna. El autor llega a la conclusión de que la capacidad de resistir la presión estadounidense, y el nivel de conformidad con la ‘voz única’ de la UE, fue mayor cuando los estados miembros negociaban dentro de la UE que cuando lo hacían dentro de un foro como el Consejo de Seguridad de la ONU. Véase THOMAS, D.C., “Rejecting the US Challenge to the International Criminal Court: Normative Entrapment and Compromise in EU policy-making”, *International Politics*, vol. 46, núm. 4, 2009, pp. 376-394.

<sup>47</sup> AOUN, 2008, *op.cit.* pp. 166-168; General Secretariat of the Council, 2010, *op.cit.*, pp. 29-30; General Secretariat of the Council, 2008, *op.cit.*, pp. 29-31.

<sup>48</sup> GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*, p. 173.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

no mostraron interés alguno en dar el paso siguiente (ratificación), dada la feroz oposición de ciertos sectores dentro del Congreso estadounidense. Con la administración Bush la retórica anti CPI se acentuó, acompañada por acciones que potencialmente podrían dañar la integridad y la efectividad de la Corte. En el año 2002 la administración Bush retiró la firma del Estatuto, e incrementó la presión diplomática amenazando la continuidad de la misión de la ONU en Bosnia Herzegovina (a menos que le fuese otorgada inmunidad permanente frente a acusaciones por la CPI a todos los estadounidenses participantes en misiones de paz). Esta situación fue resuelta en beneficio de los EEUU mediante una resolución del CSNU proveyendo de inmunidad al personal estadounidense por un período de 12 meses renovable. La posición relativamente desorganizada de la UE, con mensajes y acciones variados de distintos estados miembros y de la Presidencia de la UE, contribuyó a que dicha resolución fuese aprobada y renovada, en la primavera de 2003, por un año más (sin correr la misma suerte en mayo de 2004). A esta posición desorganizada de los europeos hay que añadir la brecha transatlántica a causa de la Guerra de Irak, que, sin duda, debilitó la voluntad europea de generar otra confrontación política con su máximo aliado estratégico.<sup>49</sup>

Volviendo al 2002, el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Protección de Soldados Estadounidenses (*American Service-members Protection Act - ASPA*) excluyendo cualquier colaboración con la CPI y permitiendo el uso de la fuerza para liberar a ciudadanos de EEUU detenidos por la Corte. También proveyó al Departamento de Estado de una base legal para negociar Acuerdos Bilaterales de Inmunidad (*Bilateral Immunity Agreements - BIAs*) con terceros países para proteger de la CPI al personal militar y civil americano, tanto en activo como retirado.<sup>50</sup> La UE ‘contraatacó’ con unos Principios de Orientación (*Guiding Principles*), de acuerdo con las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, de septiembre de 2002, y su expectativa de ‘que todos los estados partes cumplan con sus obligaciones bajo el Estatuto de Roma’.<sup>51</sup> Este documento incluye condiciones mínimas que todos los estados partes de la CPI deben de cumplir al negociar un acuerdo BIA. En otras palabras, como apunta el análisis de Aoun, frente a la inevitabilidad de estos acuerdos, la UE intentó minimizar su efecto sobre la integridad de la CPI sin llegar a ‘forzar’

---

<sup>49</sup> GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*, pp. 172-173, 176-178; AOUN, 2008, *op.cit.*, p. 158, 161-162. Véase también DIETELHOFF, *op.cit.*, pp. 18-19.

<sup>50</sup> GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*, p. 171; AOUN, 2008, *op.cit.*, p. 163.

<sup>51</sup> General Secretariat of the Council, 2008, *op.cit.*, p. 6, 10.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

a ningún país a obedecer sus obligaciones bajo el Estatuto de Roma.<sup>52</sup> Este episodio es por tanto otro ejemplo del enfoque flexible, y hasta pragmático, que la UE asumió en varios aspectos concernientes a la CPI. Y, hasta cierto punto, es posible ver resultados positivos emergiendo de esta estrategia.<sup>53</sup> Dentro de la UE, ningún país excepto Rumania (en agosto de 2002) ha firmado un BIA con los EEUU, un logro significativo si se tiene en cuenta que los Principios de Orientación constituyen un acuerdo político ‘no-vinculante’ y que las posiciones de los estados miembros al respecto diferían, particularmente la del Reino Unido, aunque finalmente se consiguiese una posición interna común. Incluso en el caso de Rumania, las duras críticas por parte de la UE la llevaron a posponer la ratificación del BIA con los EEUU.<sup>54</sup> De hecho, se podría ir más allá argumentando que la retórica y las acciones anti-CPI de los EEUU acercaron a los estados miembros, dado que la UE ofrecía ‘cobijo’ institucional frente a los costes políticos de no aceptar los deseos estadounidenses.<sup>55</sup>

#### PONIENDO A PRUEBA LA ‘VOZ ÚNICA’ DE LA UE

El comportamiento conjunto de las instituciones de la UE y de los estados miembros frente a la retórica y a las acciones anti-CPI de los EEUU parece haber contribuido al reconocimiento de la Unión como actor legítimo en temas relativos a la Corte. Existen, sin embargo, limitaciones en la traducción de dicho reconocimiento en influencia sobre el desarrollo de la CPI. La investigación de Scheipers y Sicurelli sobre la relación UE-África refleja que sólo siete de 49 estados subsaharianos rechazaron públicamente firmar acuerdos BIA con los EEUU, muchos de ellos miembros de la CPI, tanto por razones económicas como diplomáticas.<sup>56</sup> La UE no parece haber representado una alternativa geopolítica viable a

---

<sup>52</sup> AOUN, 2008, *op.cit.*, p. 165. .

<sup>53</sup> Especificamos ‘hasta cierto punto’ debido a que los EEUU han firmado acuerdos BIA con países que pertenecen a la CPI, como ilustraremos en la siguiente sección.

<sup>54</sup> DIETELHOFF, *op.cit.*, pp. 19-20; GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*, pp. 172, 176-177; AOUN, 2008, *op.cit.*, pp. 163-165. Thomas menciona en su artículo algunos ejemplos interesantes sobre el rol desempeñado por las instituciones de la UE como limitadoras del margen de maniobra de los estados miembros dispuestos a adoptar una posición más cercana a lo que pedían los EEUU. Véase THOMAS, 2009, *op.cit.*, pp. 376-394.

<sup>55</sup> Kenneth Roth, Director Ejecutivo de *Human Rights Watch*, citado en AOUN, 2008, *op.cit.*, p. 171.

<sup>56</sup> SCHEIPERS, S. y SICURELLI, D. “Empowering Africa: Normative Power in EU-Africa Relations”, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, núm. 4, 2008, pp. 613-614. Para un análisis más allá del caso subsahariano, véase también el artículo detallado de Daniel C. Thomas. Partiendo de la base que la UE fue capaz de desarrollar una posición interna cohesiva, y en común con Scheipers y Sicurelli, Thomas demuestra la limitada influencia de dicha posición europea sobre los países que optaron por firmar acuerdos de inmunidad con los EEUU. Thomas atribuye este hecho, entre otras cosas, a la diferencia de metodologías entre la UE y EEUU (‘suave’ y ‘dura’ respectivamente). THOMAS, D.C. “Still Punching Below its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Early view (Online

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

la relación con EEUU, indicando la importancia que el contexto internacional (y la distribución de poder) posee cuando se analiza el impacto de la ‘voz única’ de la UE en asuntos relativos a la CPI. Es más, si tenemos en cuenta las opiniones de Marmon, esta realidad que cuestiona la “credibilidad geopolítica” de la UE puede volverse todavía más reveladora frente a lo que este analista califica como el reto de la crisis de la Eurozona y la aparición de competidores comerciales de otras regiones del mundo.<sup>57</sup>

Si volvemos al análisis de Scheipers y Sicurelli se puede también apreciar que de aquellos estados del África subsahariana que se negaron a firmar los BIA, no está claro si su motivación fue la postura persuasiva de la UE o simplemente su alineación frente a las tácticas adoptadas por los EEUU. Este último retiró la asistencia militar y económica a Benín y a Sudáfrica por rechazar un BIA. La posición pública de la UE fue no compensar dicha pérdida, a pesar de las demandas de ciertos sectores del Parlamento Europeo en sentido contrario. Ahora bien, es verdad que posteriormente la posición pública de la UE ha cambiado, creándose un mecanismo de asistencia para los países que sufren el ‘castigo’ estadounidense, pero que la UE intenta mantener de forma muy discreta.<sup>58</sup> A estos ejemplos de Scheipers y Sicurelli hay que añadir que, a pesar de los esfuerzos de la UE y de los estados miembros para acercar la CPI al objetivo de universalidad, tres de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (EEUU, Rusia y China) todavía no son miembros de la CPI. La posición estadounidense durante la Conferencia de Revisión de 2010 ha sido descrita como más cooperativa, pero esto puede tener que ver más con el carácter más multilateral de la administración Obama que con el papel activo de la UE.<sup>59</sup>

El hecho de que a día de hoy la CPI sólo tenga casos abiertos en África ha generado una sensación creciente de “victimización” y de “resentimiento” en dicho continente, provocando acusaciones de doble estándar y de neocolonialismo dirigidas, entre otros, contra la UE. La primera víctima de esta situación ha sido la pérdida del espíritu colaborador que reinó entre el Norte y el Sur durante la firma del Estatuto de Roma, como ilustra la composición del grupo de *Like-Minded Governments* (LMG).<sup>60</sup> El argumento de que la CPI

---

version), 2012, pp. 1-18. Para una comparación de las dos estrategias (‘suave’ vs. ‘dura’) véase también DIETELHOFF, *op.cit.*, pp. 21-22; AOUN, 2012, *op.cit.*, pp. 29-30.

<sup>57</sup> MARMON, *op.cit.*

<sup>58</sup> SCHEIPERS y SICURELLI, *op.cit.*, p. 613.

<sup>59</sup> MARMON, *op.cit.*; MERTENS, *op.cit.*, p. 13. En 2006, todavía durante la administración Bush, se pueden ya apreciar algunos gestos que indican el interés estadounidense por una relación más positiva con la CPI. Véase GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*, p. 180.

<sup>60</sup> Véase la nota 10.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

representa “el ejercicio de poder de estados poderosos sobre estados débiles” y que la justicia internacional, particularmente bajo la forma de la Corte, es sencillamente “un experimento occidental con África como su Conejillo de Indias”, como ha sugerido el Presidente de la Comisión de la Unión Africana Jean Ping, está ganando fuerza entre los líderes africanos.<sup>61</sup> Estas sospechas ya estaban presentes durante las negociaciones del Estatuto de Roma, como lo señalan Scheipers y Sicurelli, pero no impidieron que diversos países africanos (muchos de ellos en la región subsahariana) se unieran al grupo de LMG, convencidos que la Corte operaría de acuerdo a los principios de reciprocidad, igualdad, imparcialidad y equidad.<sup>62</sup> Y puede que esta convicción inicial sobre el potencial de la Corte haya sido la razón por la cual los gobiernos de Uganda, la República Democrática del Congo (RDC) y la República Centroafricana solicitaron voluntariamente a la CPI que investigase violaciones de los derechos humanos ocurridos en sus territorios.<sup>63</sup> No obstante, el cambio en la percepción sobre la Corte ha llevado a que estos países no cumplan con las órdenes de arresto de la CPI sobre ciertos individuos. Este motivo está también detrás de la incapacidad de la UE de convencer al Grupo Africano en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de que apoye su dura posición con respecto a las acciones de las autoridades sudanesas en Darfur.<sup>64</sup>

El caso de Darfur es un ejemplo interesante debido a lo que nos enseña sobre la naturaleza y la influencia de la ‘voz única’ europea. El mayor triunfo de la UE y de los estados miembros ha sido asegurar que los hechos ocurridos en Darfur fueran referidos a la CPI por decisión del CSNU, como recomendaba la Comisión Internacional de Investigación de Darfur de la ONU, y a pesar de las reservas de la administración Bush, que no bloqueó la propuesta, aunque se abstuvo en la votación como también hicieron China y Rusia.<sup>65</sup> Según Bishop y Drieskens, la posición europea prevaleció debido a que la UE supo adoptar una postura flexible que aseguraba coherencia interna frente a los objetivos dispares de Francia y del Reino Unido. Dicha postura fue capaz de reconciliar la demanda francesa, en favor de una

---

<sup>61</sup> BRODY, R., “Playing it Firm, Fair and Smart: The EU and the ICC’s Indictment of Bashir”, *ISS Opinion*, European Union Institute for Security Studies, Paris, marzo 2009, p. 3.

<sup>62</sup> SCHEIPERS y SICURELLI, *op.cit.*, pp. 611-612; DIETELHOFF, *op.cit.*, p. 11.

<sup>63</sup> BRODY, *op.cit.*, p. 3.

<sup>64</sup> SMITH, K.E., *Genocide and the Europeans*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 234-5; GROENLEER y VAN SCHAİK, *op.cit.*.

<sup>65</sup> International Commission of Inquiry on Darfur, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004*, Ginebra, 25 enero 2005, p. 145 (párrafo 569), 148 (párrafo 583); SMITH, *op.cit.*, p. 221; BRODY, *op.cit.*, p. 2.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

declaración fuerte en apoyo de la CPI, con el enfoque más moderado del Reino Unido, abierto a la negociación con EEUU.<sup>66</sup> A pesar de este ‘éxito’ europeo, hechos posteriores han generado interrogantes en relación a la consistencia, la legitimidad y el impacto de la adhesión de la UE a la erradicación de la impunidad. En julio de 2008, la CPI acusó de genocidio al presidente sudanés, Omar al-Bashir, seguido por una primera orden de busca y captura en marzo de 2009 y una segunda en julio de 2010.<sup>67</sup> Contra esta acusación polémica – la primera de su tipo emitida por la Corte contra un jefe de estado en activo – la ‘voz única’ de la UE no consiguió el apoyo de otros actores clave en el sistema de la ONU. La Unión Africana, la Liga Árabe, China y Rusia fueron algunos de los que rechazaron la orden de arresto contra al-Bashir.<sup>68</sup> La insistencia por parte de la UE y de grupos de derechos humanos de que Malawi como estado parte debía arrestar a al-Bashir durante su visita a dicho país en octubre de 2011 tampoco dió resultados.<sup>69</sup> En este contexto no es sorprendente que el gobierno sudanés se haya negado a colaborar con la CPI en el arresto y entrega de acusados.<sup>70</sup>

Los temores sobre el impacto que la acusación de al-Bashir pudiera tener sobre varios procesos en curso, como la resolución del conflicto en Darfur, el proceso de paz entre el norte y sur de Sudán y la seguridad del personal internacional desplegados (fuerzas de paz y personal civil humanitario), han influido en la cohesión de la posición europea. Al Reino Unido y a Francia se les alega, supuestamente, haber considerado un acuerdo por el cual se abandonaría la acusación a al-Bashir a cambio de la entrega a la CPI de otros individuos de nacionalidad sudanesa, acusados en abril de 2007 de varios crímenes, y del apoyo de las autoridades sudanesas a la resolución del conflicto y su autorización al despliegue integral de la misión de paz ONU-Unión Africana en Darfur (UNAMID). Este acuerdo no sólo no se materializó sino que, como menciona Smith, pudo haber sido muy contraproducente para la imagen franco-británica en relación con la CPI.<sup>71</sup> Reacciones similares se pueden encontrar en el análisis de Nick Grono, subdirector del *International Crisis Group*, en el que se recoge la toma en consideración, en 2011, por parte de líderes europeos de la posibilidad de

---

<sup>66</sup> BISCOP, S. y DRIESKENS, E., “Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN”, en K.V. LAATIKAINEN y K.E. SMITH (eds.), *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralisms*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006, p. 124.

<sup>67</sup> Para más detalles ver la página de la CPI, <http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Situations+and+Cases/Cases/>

<sup>68</sup> BRODY, *op.cit.*, p. 1.

<sup>69</sup> European Union, *Statement by Spokesperson of EU High Representative Catherine Ashton on the Visit of President Al-Bashir to Malawi*, Document A 412/11, Bruselas, 14 octubre 2011.

<sup>70</sup> En el periodo hasta marzo de 2012 se cuentan cinco casos en la CPI contra ciudadanos sudaneses. Véase la nota 67.

<sup>71</sup> SMITH, *op.cit.*, p. 234.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

suspender por un año la acusación contra al-Bashir. La motivación sería “recompensar” a las autoridades sudanesas por el referéndum de independencia del sur de Sudan y ofrecerles un “incentivo” para que en el futuro adoptasen estrategias menos conflictivas, incluso si la realidad muestra la continua violación de derechos humanos en Darfur. En palabras de Grono, “¿Cómo pueden los líderes europeos pedir a la CPI que investigue a Muammar Gaddafi por atrocidades contra su propio pueblo, y esperar que se les considere con seriedad como defensores de la justicia si están contemplando simultáneamente aplazar el proceso contra al-Bashir?”<sup>72</sup>

## CONCLUSIONES

El objetivo de este capítulo ha sido, en primer lugar, investigar si existe una ‘voz única’ europea en temas relativos a la CPI y, de ser así, cuál es el contenido, alcance y vigor de dicha voz. En segundo lugar, evaluar hasta qué punto la ‘voz única’ de la UE le ha permitido ‘influir’ en el desarrollo del proyecto de la CPI de acuerdo con sus preferencias e intereses. Ausente en gran parte de las negociaciones que dieron lugar a la firma del Estatuto de Roma en 1998, la UE ha demostrado desde entonces una convicción que ha hecho merecer a la CPI el apelativo de “Corte de la UE”.<sup>73</sup> La clave de dicho cambio es la capacidad de la Unión de hablar cohesionadamente, a través del acercamiento – de manera general – de los intereses y preferencias de los estados miembros a las instituciones europeas (dado que la convergencia de valores ya existía). La combinación de un número de factores, tanto endógenos como exógenos, ha permitido que, dentro de un marco mayoritariamente intergubernamental, las instituciones de la UE extrajesen cierta autoridad (de los estados miembros) en temas relativos a la CPI y pudiesen conseguir en momentos críticos un mínimo nivel de “europeización”<sup>74</sup> de los estados miembros disidentes de la posición europea.

La estrecha asociación creada entre la UE y la CPI debe ser tratada con precaución, dado que la capacidad de la UE de usar su cohesión interna para influenciar – de forma tanto cognitiva como empírica – en el contenido, proceso y resultado de las negociaciones

---

<sup>72</sup> GRONO, N., *What are some of the Challenges for Conflict Prevention and Resolution over the Next Two Decades?*, Speech given at the Conference “Global Conflict – Future Trends and Challenges towards 2030”, Wilton Park, 2 marzo 2011, <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches.aspx> (fecha de acceso: 8 marzo 2012).

<sup>73</sup> GROENLEER y RIJKS, *op.cit.*, p. 167.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 175. Véase también GROENLEER y VAN SHAIK, *op.cit.*, p. 991.

If you wish to cite it please consult the final published version for the correct pagination.

relacionadas con la CPI, la protección de la integridad de la Corte y el fortalecimiento de su relevancia y legitimidad en el periodo postratificación ha tenido tanto éxitos como limitaciones. La cohesión interna combinada con la postura flexible, hasta pragmática, adoptada en algunos momentos por la UE ha sido crucial para su creciente identificación con el desarrollo de la CPI. Ahora bien, Thomas esta en lo cierto al concluir que la cohesión interna de la UE es “necesaria ... [pero] ... no suficiente.”<sup>75</sup> Muchas decisiones y acciones dependen todavía de los intereses geopolíticos y de la distribución de poder en el contexto internacional, al margen de la persuasión normativa de la UE. La acusación contra al-Bashir sitúa a la UE frente a una de las situaciones más difíciles hasta la fecha, poniendo a prueba el *actorness* que ha intentado forjar para sí mismo en la protección de los derechos humanos y en la lucha contra la impunidad.<sup>76</sup>

## BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

AOUN, E., “Beyond EU/US Early Contentions over the International Criminal Court: The Development of the EU’s Loyalty to the ICC”, *Studia Diplomatica*, vol. LXI, núm. 4, 2008, pp. 155-171.

DIETELHOFF, N., *Deliberating CFSP: European Foreign Policy and the International Criminal Court*, RECON Online Working Paper núm. 2008/10, Centre for European Studies, Oslo, Julio 2008.

GROENLEER, M.L.P. & RIJKS, D., “The European Union and the International Criminal Court: The Politics of International Criminal Justice”, in K.E. JØRGENSEN (Ed.), *The European Union and International Organizations*, Londres, Routledge, 2009, pp. 167-187.

GROENLEER, M.L.P. & VAN SCHAIK, L.G., “United we Stand? The European Union’s International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, núm.5, 2007, pp. 969-998.

SCHEIPERS, S. & SICURELLI, D., “Empowering Africa: Normative Power in EU-Africa Relations”, *Journal of European Public Policy*, vol. 15, núm. 4, 2008, pp. 607-623.

THOMAS, D.C. “Still Punching Below its Weight? Coherence and Effectiveness in European Union Foreign Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Early view (Online version), 2012, pp. 1-18.

---

<sup>75</sup> THOMAS, 2012, *op.cit.*, p. 16.

<sup>76</sup> Ver, por ejemplo, la opinión de BRODY, *op.cit.*, p. 3.