

LÍMITES Y POSIBILIDADES DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Juan Antonio Yáñez-Barnuevo

Embajador. Jefe de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Asuntos Exteriores

Ponencia transcrita

Quiero dar las gracias a la Fundación Alfons Comín por esta invitación a participar en este ciclo de conferencias y quiero agradecer a todos ustedes su asistencia numerosa a este acto. No quisiera dejar de recordar la figura de Alfonso Comín, hace poco conversando con María Luisa recordábamos su figura, para toda una generación de españoles fue realmente un ejemplo de integridad, de compromiso, de coherencia. Yo, además, como andaluz quiero rendir homenaje porque él nos puso un espejo delante de nosotros, con sus libros *España del Sur*, *Noticia de Andalucía*, que leíamos hábidamente. En aquellos años tan difíciles supuso para muchos de nosotros una toma de conciencia de los problemas reales a que nos enfrentábamos en nuestra región, en nuestra parte de España.

Quiero decir que mi intervención en el día de hoy va a ser a título personal, hablo por mí mismo, aunque tampoco puedo olvidar la función que desempeñé como asesor jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores y como Embajador y jefe de la delegación española en las negociaciones conducentes al establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI). Y ello me obliga desde el principio a decirles algo para aclarar las cosas, que nadie pueda llamarle engaño. El título de este seminario es "Reflexiones después de una guerra. ¿Cómo podemos parar o detener el imperio?", pues bien, quiero dejar bien claro que, para mí, la Corte Penal Internacional, no es propiamente un instrumento para poder parar el imperio, no está pensado para ello y además cualquier intento sería utilizado por sus enemigos y podría serle fatal. Con esta advertencia, yo quisiera hacer una exposición en tres partes: primero, ¿dónde estamos en este momento en la construcción de la CPI?; segundo, un análisis de cómo la CPI es vista desde los EEUU y desde Europa, lo cual está bastante al hilo del título global de este seminario; y tercero, ¿qué cabe esperar de la CPI?, perspectivas a corto y medio plazo, y esto quizás venga más con la línea de esta conferencia, límites y posibilidades de la CPI. Trataré de hacerlo en un período no demasiado largo para luego poder dar tiempo a preguntas.

Primero: ¿Dónde estamos en la construcción de la CPI? Como ustedes saben, se ha dicho y repetido que la CPI es la primera gran institución establecida en este nuevo siglo y es por supuesto la primera instancia judicial penal en la historia con carácter permanente general y con vocación universal. Va encaminada a juzgar crímenes especialmente graves dirigidos contra la comunidad internacional entera, el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, y ello de una forma complementaria a los sistemas nacionales de justicia penal. Es una institución que bebe en las fuentes de anteriores tribunales penales internacionales desde Luxemburgo, Tokio después de la segunda guerra mundial y luego los tribunales que actualmente están operando para la ex Yugoslavia, para Ruanda. Pero al revés de estos tribunales no nace de arriba abajo como un acto de autoridad de las grandes potencias vencedoras en la segunda guerra mundial, como fue el caso de los tribunales de Luxemburgo y Tokio, o luego en los casos de los tribunales de Yugoslavia y Ruanda, que

fueron una decisión del Consejo de Seguridad, en cuanto a instancia a la que la Comunidad Internacional le ha otorgado unos poderes excepcionales en defensa de la paz y seguridad internacionales. Al revés de estos precedentes históricos, la CPI nace mediante un proceso de abajo a arriba, mediante un proceso amplio, abierto, participativo, en que todos los estados del mundo, incluso también organizaciones no gubernamentales y otras instituciones, han participado activamente y mediante un tratado internacional, llamado Estatuto de Roma, que como todo tratado internacional depende de los parlamentos nacionales y en el que se ha ratificado y entra en vigor. Pues bien, es interesante el comienzo de esta Corte que, surgida como fruto del impulso y la colaboración de algo relativamente nuevo entre las relaciones internacionales, es una alianza entre una serie de estados democráticos comprometidos con los derechos humanos y el derecho humanitario. Fundamentalmente estados europeos, pero también de América Latina o África, que formaron un grupo llamado de "países afines", actualmente llamados "amigos de la Corte". Y, por otra parte, una coalición muy amplia de organizaciones no gubernamentales de todo el mundo que han trabajado y siguen trabajando muy intensamente en la base de la sociedad en muchos países para promover la idea de esta institución, que están encargadas precisamente de defender los derechos humanos y las normas humanitarias más elementales. Pues bien, esta alianza que también la encuentran ustedes en la campaña mundial para la eliminación de las minas antipersonales, pueden también trasladarse a otras esferas de la acción internacional y todavía no sabemos a donde puede conducir pero puede dar sus frutos en muchos otros campos.

También cabe decir que todo este movimiento al que estamos asistiendo desde hace diez años para acá a raíz de los conflictos de los Balcanes y en el centro de África, es parte de un movimiento más amplio para superar los que hasta entonces era la tónica en la mayor parte de los conflictos, es decir, la de pasar página sin más, de una cultura podríamos denominar cultura de la impunidad. Se pasa a través de los tribunales para Yugoslavia, para Ruanda, también los que se están creando o se han creado recientemente para Sierra Leona, para Camboya, para Timor Oriental. Se está pasando de una etapa todavía incipiente de exigencia de responsabilidades como, precisamente, condición necesaria para poder efectuar la reconciliación y la consolidación de la paz tras los conflictos. La CPI sería la clave de la bóveda de todo este movimiento.

Quiero señalar, como se ha dicho, que España ha dado un firme apoyo desde un principio a todo este proceso y ha desempeñado un papel destacado dentro de la Unión Europea y junto con los países iberoamericanos en impulsar este proceso. España estuvo entre los primeros países en firmar y ratificar el estatuto y también ha firmado el acuerdo de privilegios e inmunidades que garantiza la independencia de la Corte. Actualmente hay dos proyectos de ley orgánica en el Senado tras ser aprobados por amplias mayorías, prácticamente por consenso, en el Congreso de los Diputados, que son el proyecto de ley de cooperación con la CPI y el proyecto de ley de reforma del Código Penal, que incorpora en nuestro Código Penal los crímenes de lesa humanidad y amplía el listado de crímenes de guerra que ya existía en este Código. Como digo, todo esto se ha producido desde el principio con un consenso muy amplio de las fuerzas políticas parlamentarias y un amplio respaldo en la opinión pública. Y es importante que esto siga siendo así.

Pues bien, el Estatuto de Roma, que fue adoptado en la conferencia diplomática convocada por las Naciones Unidas por 120 votos a favor, siete en contra y 21 abstenciones, ha entrado en vigor ya a mediados de 2002. Hacían falta 60 ratificaciones y actualmente hay ya 92 estados parte. Con lo cual hay pocos tratados internacionales de esta envergadura que hayan reunido este respaldo tan amplio tan pocos años después de su elaboración. Quiero resaltar también el

hecho de que estos 92 estados provienen de todos los continentes de la tierra, aunque también es verdad que hay que señalar que no de una forma uniformemente repartida, es decir, este apoyo se encuentra sobre todo en Europa, en África, en América Latina, pero bastante menos en Asia y quedan fuera por el momento países muy importantes como por ejemplo los EUA, China, Rusia, Japón, India y otros a los que luego nos referiremos.

Los órganos que componen la CPI, es decir, la Asamblea de Estados parte, los magistrados, los fiscales, el secretario, se han ido estableciendo ya en el año transcurrido desde la entrada en vigor del Estatuto y la institución ya se encuentra plenamente instituida y funcionando en su sede de La Haya. Merece la pena resaltar que entre los 18 magistrados que han sido elegidos por la Asamblea por una mayoría de dos tercios hay hombres y mujeres, hay personas de todos los continentes, hay juristas tanto especialistas en derecho penal como en derecho internacional, sobre todo en derechos humanos y derecho humanitario y también personas que provienen de la tradición jurídica llamada continental, a la que pertenece España, que provienen a última instancia del derecho romano. Como también personas pertenecientes al sistema llamado anglosajón. Con todo ello puede decirse que la CPI es ampliamente representativa y por lo tanto capaz de proveer justicia en nombre del conjunto de la comunidad internacional. Quiero resaltar esto porque hay, como no, personas o grupos o países interesados en tratar de menoscabar la autoridad y la legitimidad de la Corte. Es importante subrayar este hecho.

También hay que decir que se han aprobado prácticamente todos los instrumentos complementarios del Estatuto que permiten a la Corte realizar su labor con independencia y eficacia. Me refiero a las reglas de procedimiento y prueba o a los elementos de los crímenes, es decir, a la tipificación más detallada de todas las figuras penales están incluidas en el Estatuto. El acuerdo de privilegios e inmunidades de la Corte, la reglamentación financiera personal, el presupuesto, un fondo para las víctimas, etc. Y muy pronto se van a completar las reglas que todavía faltan que son fundamentales: el reglamento interno y el acuerdo de sede con los Países Bajos, el acuerdo de relación con las Naciones Unidas y el régimen de la abogacía y representación legal.

¿Qué tareas pendientes existen en este momento, a parte de estas a las que me acabo de referir? Hay que completar la instalación material en La Haya y la contratación de personal técnico necesario, conseguir un número mayor y más amplio de adhesión de estados al Estatuto, luego volveré sobre ello. Fomentar la legislación nacional necesaria para la aplicación del Estatuto, esto es fundamental. Desarrollar una red de acuerdos de cooperación con estados y organismos internacionales que estén en condiciones de apoyar la CPI para que pueda realizar eficazmente sus funciones.

Termino esta parte inicial con la referencia al primer informe del fiscal. El fiscal, como ustedes saben, es un fiscal argentino, Luis Moreno Ocampo, que se distinguió en los juicios contra los componentes de las juntas militares que dirigieron la dictadura militar argentina en los años finales de los 70 y comienzos de los 80. Pues bien, el fiscal Moreno al llegar a La Haya y tomar posesión, lo primero que hizo fue examinar todas las comunicaciones que había recibido la fiscalía en el primer año de la entrada en vigor del Estatuto, comunicaciones que van desde cartas individuales de víctimas de distintos atropellos hasta "dossiers" completos presentados por grandes organizaciones internacionales de derechos humanos, Amnistía Internacional, etc. Y él con un propósito de transparencia y de claridad hizo público un informe provisional, que además está en internet y todos ustedes lo pueden leer, en el que, resumiendo, explicaba lo que habían hecho con aproximadamente 600 comunicaciones que habían recibido en la

fiscalía. Él tuvo que constatar que desgraciadamente la mayoría de estas comunicaciones, por unas u otras razones no eran materias de las que pudiera ocuparse la Corte. ¿Por qué? Porque en algunos casos eran anteriores a la entrada en vigor del Estatuto y la Corte no tendrá efectos retroactivos, sólo podrá conocer de hechos de a partir de julio de 2002. En otros casos se trataba de hechos que no podían ser caracterizados como crímenes, como genocidios o crímenes de guerra. Puede haber otro tipo de atropellos o de violaciones de los derechos humanos que no hayan adquirido la gravedad suficiente como para ser calificados de estos graves crímenes internacionales, o bien que hayan sido cometidos en el territorio o por naciones de un estado no parte del estatuto. Es decir, la competencia de la Corte, en principio, se refiere solamente a hechos que hayan sido cometidos en el territorio de un estado parte, o que puedan ser imputados a nacionales de un estado parte.

En otros casos, se trata de hechos de los cuales puede ser competencia un tribunal nacional de un estado parte, de un tribunal que está plenamente capacitado para poder asumir los acontecimientos de estos hechos y por lo tanto con arreglo al Estatuto la Corte tiene que ser respetuosa con estos sistemas nacionales de justicia penal, siempre que sea competente y además sea justa, imparcial y lleve el asunto adelante de una forma genuina y no con el ánimo de echar tierra al asunto, o por el contrario cebarse con esa persona por ser enemiga del estado. Es decir, la Corte, en principio, tendrá que respetar la competencia nacional que sea correctamente ejercida y solamente entrará en aquellos casos en que los sistemas nacionales no estén en condiciones de actuar o no tengan una voluntad real de actuar debidamente.

Pues bien, después de todo este examen, el fiscal Moreno anunció públicamente que el primer asunto en que se iba a concentrar era el asunto referente a la República Democrática del Congo, que como ustedes saben hay una guerra civil que dura varios años, también con participación de algunos de los países vecinos y se fijó más particularmente en una región al nordeste del Congo, la región de Ituri, ¿por qué?, porque es donde se han producido los hechos más graves posteriores al uno de julio de 2002. En principio la Corte sería competente por razón del lugar y por razón de tiempo, por razón de la materia también y además es una zona en la que el propio gobierno del Congo ha declarado públicamente que allí no controla y que sus tribunales son incapaces de conocer los hechos que están ocurriendo. Por lo tanto, el fiscal ha fijado el foco de su atención sobre esta zona y ya ha dirigido comunicación a todos los estados interesados para que le proporcionen información, documentación, testimonios, etc. que le puedan servir para dar los pasos necesarios posteriores para una investigación con arreglo al Estatuto.

Bien, tras esta panorámica de la situación de cómo está en este momento el desarrollo de la Corte, voy a extenderme ahora en la CPI vista desde los EEUU y desde Europa. Cuando se examina este tema del Estatuto y de la Corte desde ambos lados del Atlántico, uno está tentado de decir que estas dos perspectivas tan diferentes, casi opuestas, son la perfecta ilustración de este libro que ha tenido mucha difusión, el libro de Robert Kagan, son las visiones tan diferentes desde América, desde los EEUU o desde Europa sobre el nuevo orden internacional o el nuevo desorden internacional, como ustedes lo quieran decir. Él sostiene que en los EEUU persiste una óptica del hombre lobo para el hombre, la nación es lobo para otra nación, es una competición sin ningún tipo de escrúpulos ni de preocupaciones morales. Y por el contrario en Europa, prevalece seguir en una perspectiva kantiana, como ustedes saben Kant fue de los primeros que hizo todos *los ensayos sobre la Paz Perpetua* y sobre cómo entre los hombres, entre los pueblos y sobre las naciones podría construirse un sistema pacífico y ordenado sobre la base del diálogo, del comercio, de la cooperación.

Pues bien, ¿cuál es la posición de EEUU respecto a la Corte? Lo primero que hay que decir es que ha sido una línea fluctuante respecto a la justicia penal internacional en general. Hay que recordar que EEUU fue el principal impulsor de los tribunales de Luxemburgo y de Tokio, sin EEUU probablemente aquellos tribunales no se habrían establecido, no hubieran actuado como lo hicieron y crearon una doctrina y crearon un precedente muy importante para el futuro. Y lo mismo digo respecto a los tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda, si bien es verdad que fue Europa también la que impulsó muchos de aquellos tribunales. Yo lo viví en el Consejo de Seguridad, pero también es cierto que EEUU sobre todo en la administración Clinton y la sra. Madelein Allbrighth, que era entonces Embajadora en las Naciones Unidas y luego fue secretaria de Estado, era una ardiente impulsora de la justicia penal internacional, quizá porque ella misma había sufrido las consecuencias de esa gran violación de los derechos humanos en su Checoslovaquia natal, primero en la época nazi, luego en la época de la dictadura comunista. Pues bien, cuando se empieza a debatir sobre la CPI permanente y generarla, EEUU bajo la administración Clinton apoyó la idea pero está interesada en una Corte que esté ahí pero que esté muy estrechamente dirigida desde el Consejo de Seguridad donde EEUU tiene derecho de veto y, por lo tanto, no le convence, no le acaba de gustar el Estatuto tal como queda en Roma. Por consiguiente EEUU vota en contra del Estatuto en Roma, igual que China, por cierto. Sin embargo, a pesar de ello, la propia administración Clinton se lo piensa de nuevo y en el último minuto posible para ello, el 31 de diciembre de 2000, EEUU firma el Estatuto aunque advirtiendo el presidente Clinton, al mismo tiempo, que no se propone enviar el Estatuto al Senado, porque sabía perfectamente que no lo iba a ratificar y, además, para ese momento ya estaba elegido un nuevo presidente, el presidente Bush y a Clinton le faltaban tres semanas de presidencia.

Pues bien, entra la nueva administración y hay claramente un cambio de política en esto y muchas cosas. Durante un tiempo hay, en lo que se denomina en EEUU, un revisión de la política sobre esta cuestión pero sin manifestarse en un sentido ni en otro, al menos de una forma clara y abierta. Pero ese modo de reserva va pasando claramente en una actitud de oposición que se ha acentuado a partir de los atentados del 11 de Septiembre de 2001 en Nueva York. Y claramente, en este momento, el principal oponente de la Corte es el ámbito de EEUU y un sector muy importante en el Congreso de los EEUU. ¿Cuáles son las medidas que se han adoptado cuando terminó este gobierno Clinton en la primavera de 2002? Entre el Gobierno y el Congreso de EEUU han adoptado una serie de medidas que les voy a resumir. En primer lugar, el abandono de las negociaciones sobre la Corte, hasta este momento EEUU ha participado en estas negociaciones, con mayor o menor actividad, pero participaba. Desde este momento EEUU ha dejado la silla vacía. En segundo lugar, se ha opuesto activamente a cualquier cosa que pueda suponer un apoyo financiero por parte de Naciones Unidas a la Corte. Es decir, EEUU no quiere indirectamente, a través de las contribuciones obligatorias a las Naciones Unidas, pueda llegarle algún tipo de sostén a la Corte. En tercer lugar, el anuncio formal al que tiene derecho, quiero subrayarlo, el anuncio formal de su intención de no ratificar el Estatuto y dejar sin efecto la firma puesta por la anterior administración, esto se le ha llamado por parte de algunas ONGs la desfirma del Estatuto. No es exactamente así, porque una firma puesta en un tratado internacional no se puede borrar, no se puede revocar, no se puede retirar. Pero de hecho, en cuanto a sus efectos, viene a ser prácticamente lo mismo. En cuarto lugar, y esto es quizá lo más grave, es la aprobación de la ley llamada ASPA, la ley llamada de la protección de los miembros de las fuerzas armadas norteamericanas, ley que prohíbe en principio toda cooperación de cualquier órgano de EEUU con la Corte y entre otras cosas amenaza también con medidas a los países que ratifiquen el Estatuto sin eximir al mismo tiempo a los nacionales de EEUU mediante acuerdos bilaterales. Como consecuencia de ello inmediatamente después, EEUU lanzó una campaña mundial para obtener la firma de

acuerdos bilaterales de no entrega de personas de EEUU a la CPI. Ya se han firmado unos 60 acuerdos de este tipo. También la promoción de una resolución del Consejo de Seguridad con la finalidad de eximir de la jurisdicción de la CPI a los miembros de operaciones de paz de Naciones Unidas que provengan de estados no partes del Estatuto, es decir, solamente norteamericanos. También pueden nacionales indios, nacionales paquistaníes, por citar algunos estados que proporcionan tropas a Naciones Unidas. Por otro lado, la adopción de medidas de suspensión de la asistencia militar (esto fue adoptado en julio de este año 2003), medidas de suspensión de la asistencia militar a unos 30 países que no habían accedido a los deseos de EEUU de suscribir un acuerdo bilateral de no entrega. Como verán ustedes, toda una panoplia de medidas claramente ostiles a la CPI, al menos en lo que se refiere a su relación con EEUU. Las razones esgrimidas por EEUU o por la administración son variadas, por un lado se dice que la sociedad internacional no tiene todavía unos valores comunes o un grado de solidaridad suficiente para poder aplicar una justicia penal internacional con alcance universal. Así mismo, se dice que es preferible que cada sociedad que sale de un conflicto resuelva estas cuestiones como lo crea más apropiado, incluyendo la utilización de la justicia penal nacional, las Comisiones de la Verdad o, por qué no, según los EEUU, las amnistías, en caso necesario. Que se puedan crear también, dice EEUU, tribunales internacionales mixtos por parte del Consejo de Seguridad, como fue el caso de la Yugoslavia o de Ruanda. O con el respaldo del Consejo, como en los casos de Timor, Sierra Leona y Camboya. Y también se dice, finalmente, que la Corte y particularmente el fiscal, precisamente por ser órganos tan independientes, consideran que no responden ante nadie y por lo tanto desde su punto de vista no serían, entre comillas, democráticos.

Por lo pronto, los EEUU, alegando que al no haber suscrito el Estatuto sus ciudadanos no deberían estar sometidos a la jurisdicción de la CPI, está tratando de crear lo que yo denominaría un cortafuegos que impida que la CPI pueda conocer de cualquier situación que afecte a EEUU y sobre todo que no lleguen a ser transferidos a la CPI personas que sean nacionales de EEUU o estén vinculadas a EEUU y puedan ser reclamadas por la Corte.

Como dije anteriormente, se han suspendido unos sesenta acuerdos bilaterales de este tipo, aunque no está del todo claro cuantos de ellos han entrado efectivamente en vigor. Yendo más allá de eso que denomino cortafuegos, la actual administración norteamericana o importantes sectores dentro de ella y también del Congreso impugnan la propia razón de ser de la CPI y ponen en cuestión su necesidad, su legitimidad y su eficacia. Estos sectores ven en la CPI una instancia independiente, no controlable, con una potencial capacidad para ejercer una función que yo denominaría legitimación o deslegitimación en el contexto y en la comunidad internacional que consideran incompatible con el papel de EEUU como suprema potencia mundial. Es decir, bajo este aspecto, para estos sectores, todo esto estaría relacionado con una actitud más amplia de rechazo a numerosas instituciones o comercios o reglas internacionales. Me estoy refiriendo, ya saben ustedes, al protocolo de Kioto para combatir el cambio climático, o al rechazo al tratado de prohibición global de pruebas nucleares o el rechazo del nuevo protocolo para el control de los armamentos biológicos, etc. Todo esto hay quien lo denomina dentro de los EEUU la teoría del "excepcionalismo americano", es decir, que la posición única de EEUU en el mundo de las relaciones internacionales hace que también deba aspirar a unas reglas específicas y únicas para EEUU. Quiero señalar una cosa, que estas actitudes, estas tendencias, tampoco hay que considerar que sean unánimes en EEUU, aunque esta tendencia es ahora mismo la dominante con la actual administración. Yo quisiera subrayar que hay posiciones favorables a la CPI por parte de algunos líderes políticos, aunque minoritarios en este momento, importantes medios de comunicación, por ejemplo, el New York Times, destacadas asociaciones, por no hablar de numerosas organizaciones no

gubernamentales a favor de los derechos humanos, del derecho humanitario, también medios académicos. Es interesante el estudio que publicó muy equilibrado la Academia Americana de Letras y Ciencias. Incluso se oyen algunas voces del *establishment* digamos republicano o conservador, por ejemplo quisiera citar la posición de Georges Soros, o también un ex Embajador norteamericano de la administración Bush padre, el Embajador Prestovich, que acaba de publicar un libro muy interesante que se titula *Nación que va por libre* y esto va dirigido a su propio país, en que denuncia estas tendencias unilateralistas y excepcionalistas. Incluso, uno se encuentra a militares retirados, por ejemplo, el General Nash ha escrito artículos valorando el papel que puede jugar la CPI en la sociedad internacional en el futuro.

Pasemos entonces a la posición de la Unión Europea. La Unión Europea (UE) parte de una visión completamente diferente, por nuestra historia, por nuestra posición en el mundo, quizá por las experiencias tan duras que los europeos han tenido a lo largo del siglo XX, quizá también por nuestra experiencia en construir una integración europea a base de reglas y de instituciones, difícilmente, a trancas y a barrancas, pero siempre mediante el diálogo y el consenso y la negociación, la votación también cuando hace falta, siempre superando ideas que consideramos pericletadas de la soberanía en el sentido más tradicional y más estrecho. Por todas estas razones, Europa, cree, postula, promueve una organización del mundo que esté también basada en reglas e instituciones en torno al sistema de las Naciones Unidas y también de la CPI. De hecho, la UE es el principal motor y sostén de la CPI, junto con otros países. Podría hacerse una Corte únicamente europea, naturalmente con otros países también, yo quisiera señalar entre ellos Canadá, Australia, Sudáfrica, Nigeria, Senegal, Argentina, Brasil o Corea, por citar a unos de varios continentes que han sido muy activos en este proceso. Por supuesto, los quince miembros de la UE han ratificado el Estatuto y quizá, cosa que no se sepa mucho, entre los quince miembros de la UE asumen más del setenta y cinco por ciento del presupuesto de la Corte. La UE adoptó ya en el 2001, es decir, antes de entrar en vigor el Estatuto, una posición común, con mayúsculas, es decir, un documento formal aprobado por el Consejo de Ministros de la Unión Europea en apoyo a la CPI, con una serie de medidas específicas. Posición común que ha sido luego actualizada y ampliada, en 2002 y 2003 y a la que ha conseguido que se sumaran todos los países adheridos y asociados a la UE, con una única excepción que no le va a sorprender a usted, Turquía. En desarrollo de esta posición común, bajo la presidencia española en la primera mitad de 2002, se aprobó también un plan de acción todavía más detallado, con una serie de actividades en una serie de campos, que ahora está siendo revisado y actualizado. Y quiero también resaltar que todas las instituciones de la UE han participado en este proceso, es decir, el Parlamento Europeo ha aprobado toda una serie de resoluciones a favor de la Corte. El Consejo es el que ha hecho todo este plan común, plan de acción y también la Comisión Europea financia una serie de actividades por parte de ONG's y también de instituciones nacionales en formación de especialistas en todas estas materias. La UE y los estados miembros promueven constantemente y de diversas maneras la ratificación y la adhesión del Estatuto por parte de otros países y también su efectiva aplicación mediante la legislación interna por parte de terceros países, pero sobre todo de aquellos que están ligados a la UE mediante acuerdos de asociación o de cooperación. Y también, la UE, a parte de financiar a ONG's y realizar actividades a favor de la Corte en todo el mundo, también ha sido clave para facilitar la rápida puesta en funcionamiento de los órganos de la Corte en La Haya. La UE ha dejado claro a EEUU que no comparte sus críticas al Estatuto ni sus temores respecto a la Corte. Repetidamente ha intentado que la actual administración modifique o al menos modere su actitud hostil respecto a la CPI, pero hay que decirlo, sin conseguirlo hasta ahora o sólo muy parcialmente. La UE ha ofrecido en más de una ocasión a EEUU de desarrollar un diálogo global entre ambos socios transatlánticos respecto a la CPI, pero los EEUU claramente prefieren hablar con cada uno de los socios separadamente

y lo que más se ha conseguido es un lenguaje diplomático del reconocimiento del desacuerdo. En cuanto a los acuerdos bilaterales propuestos por los EEUU, la UE ha dejado también clara su posición desde el 30 de septiembre de 2002, entre el Consejo de Ministros aprobó unas conclusiones, las directrices detalladas sobre esta materia. Tales acuerdos conforme a la UE sólo serían posibles si se respetan los términos del Estatuto conforme a unos estrictos requisitos que tengan en cuenta el objeto y fin que se persigue con la constitución de la Corte, es decir, no reciprocidad, no impunidad, un ámbito personal estrictamente determinado, una duración limitada en el tiempo, una ratificación por parte de los Parlamentos nacionales. Hasta ahora ningún país miembro de la UE o en vías de adhesión a la UE ha firmado un acuerdo bilateral con EEUU. Y además, la UE hace gestiones con países terceros para darles a conocer y hacer ver el interés con que la UE ve que se respetan estos criterios que se han definido por parte de la UE. En suma, la UE respecto de EEUU es un sujeto, un actor independiente en las relaciones internacionales, es capaz de decir sí, incluso, cuando EEUU dice no a un proyecto determinado como este. En otros casos la UE tendrá que ser capaz de decir no cuando EEUU impulse algo. Pero en este caso lo importante es que Europa ha sido capaz hasta ahora de decir sí incluso cuando EEUU dice no.

Finalmente, perspectivas a corto y a medio plazo. La CPI, como decía al principio, está constituida y funcionando, hace falta dotarla de todos los medios necesarios para su definitiva actuación en casos concretos, con el apoyo activo de los estados parte, incluso, porqué no, de otros estados que voluntariamente estén dispuestos a colaborar. No olviden ustedes que esto es una Corte que no va a disponer de una policía judicial, que no va a disponer de cárcel propia, en fin, que va a necesitar para todas estas cosas el apoyo que puedan prestar los sistemas penales nacionales y los gobiernos de los estados mediante la legislación que se apruebe en cada estado y los acuerdos que se establezcan con la Corte. Es preciso seguir esforzándose para que el Estatuto sea ratificado por el número más amplio posible de estados, porque es fundamental alcanzar la máxima universalidad posible, primero porque ello incrementaría el alcance jurisdiccional de la Corte, -recuerden lo que les decía de que solamente es competente en aquellos hechos que hayan tenido lugar en el territorio de un estado parte o que sean imputables a nacionales de un estado parte-, el grado de su eficacia, porque serán estos estados que estarán en disposición para colaborar con la Corte y finalmente por una razón fundamental, en última instancia es el grado de representatividad y por lo tanto de legitimidad y de autoridad de la Corte, cara al conjunto de la comunidad internacional. Por eso mismo, es necesario conseguir un mayor número de adhesiones de ciertas áreas que están todavía sólo parcialmente representadas dentro de los estados parte. Me refiero sobre todo al Asia Oriental y Meridional o a los países árabes islámicos y a la Comunidad de Estados Independientes, es decir, a los países surgidos de la antigua URSS. Y hay que prestar una especial atención a los países más poblados e influyentes en estas áreas, estoy pensando especialmente en China, Rusia, Japón, en India, Indonesia, también Ucrania, Egipto, Turquía. Como decía, los EEUU prosiguen sus esfuerzos en este sentido con el objetivo de llegar cuanto antes a la mitad de la comunidad internacional de estados. Estamos actualmente en 92, estamos muy cerca de esta mitad, que estará situada cerca de los 95-100 estados, para luego superar y alcanzar el número de los estados, el número de países que votaron el Estatuto en Roma, recuerdan ustedes 120 y cosa que sería alcanzable a medio plazo. El número de países que han firmado el Estatuto, que han llegado a ser 139, esto no se alcanzará en medio tiempo, pero a medio plazo deberá ser alcanzable. Luego está el problema de EEUU, lo primero que debemos conseguir por nuestra parte es que EEUU deje actuar a la Corte, que deje que la Corte pueda demostrar que es una institución imparcial, independiente, no política, solvente y capaz de dictar justicia en las mejores condiciones posibles. Luego sería deseable que EEUU coopere con la Corte en determinados casos concretos, no se va a

comprometer con todos los casos pero sí puede y lo permite la ley ASPA, el actuar en determinados casos. Y, obviamente, habrá que alentar a las fuerzas que en EEUU están a favor de la Corte para que algún día EEUU pueda unirse también a la mayoría de la comunidad internacional. No hay que perder la esperanza. Mire, yo siempre cito el caso de la convención contra el genocidio. La convención contra el genocidio se adoptó por las Naciones Unidas en 1948, al mismo tiempo, por cierto, que la declaración de los Derechos Humanos. Pues bien, entró en vigor la convención después de unos cuantos años, pero EEUU permaneció al margen y sólo lo ratificó 40 años después, en 1988, y fue con la administración Reagan. Por tanto, nunca se puede perder la esperanza y esperemos que no haya que transcurrir 40 años para que ratifique el Estatuto de Roma.

El diseño actual de la fiscalía, las salas y la secretaría, permite pensar que, durante una primera fase de la CPI, hasta 2009 o 2010, la Corte estará en condiciones de ocuparse de un máximo de tres situaciones al mismo tiempo, es decir, que sólo puede ocuparse de tres situaciones a la vez. Una situación es, para que ustedes se hagan una idea, el tribunal de Yugoslavia, o el tribunal de Ruanda, o el de Timor o el de Camboya. Cada uno de estos países es una situación a efecto del Estatuto. Luego, dentro de esta situación, de este conflicto que ha habido en esta zona a lo largo de cierto período, luego puede haber diversos casos de matanzas o persecuciones, lo que sea, en distintas regiones de este país, o en distintos momentos del conflicto. Y luego, dentro de cada uno de estos casos puede haber también una pluralidad de personas investigadas o acusadas, lo cual al final ocurre en el tribunal de Ruanda o de Yugoslavia, puede haber 100 o 200 personas que estén imputadas incluso en distintos procesamientos. Tal como está ahora diseñada la Corte, -tengan ustedes en cuenta que se está poniendo en marcha todo un sistema nuevo de justicia penal, todo esto no se improvisa-, si se quiere hacer bien solamente podrá ocuparse, durante esta fase inicial, de un máximo de tres situaciones al mismo tiempo. Ya hay una que parece que va a ser la primera de la que se va a ocupar, de la República Democrática del Congo, más concretamente de la región de Ituri. Es previsible pensar que luego, en un año o dos años, podrá también ocuparse de otro caso más, quizá en otro continente, para que no parezca que estamos solamente poniendo el foco en África. Y luego otro más unos años después. Tendrá que tener unos años de rodaje y habrá que dejar a la Corte que haga las cosas, la justicia no sólo hay que hacerla, hay que hacerla bien, con garantía para las personas investigadas y acusadas y también respetando los derechos de las víctimas que, por cierto, las víctimas están contempladas en el Estatuto como no lo estaban en todos los tribunales penales internacionales anteriores. Si la Corte sólo puede ocuparse de tres situaciones a la vez, de momento, en los años venideros, también se va a focalizar en las principales responsabilidades, en los hechos más graves y en los responsables más altos. ¿Qué se hace con el resto? Habrá otros responsables, otros hechos que tendrán que ser perseguidos e investigados. Por ello, precisamente, va a ser necesario que se ocupen los Estados, el estado territorial o los estados de la nacionalidad de los autores o los estados de la nacionalidad de las víctimas, o los estados que puedan tener competencia por una u otra razón. Es decir, al tiempo que se está construyendo la CPI se está construyendo toda una red, todo un sistema de apoyo. Pero también, que mediante las legislaciones nacionales, los Estados nacionales estén en condiciones de responder más efectivamente a estas situaciones. Les doy un ejemplo, ahora el tribunal para Yugoslavia está también empezando a promover con ayuda de Naciones Unidas, de la UE, del Consejo de Europa, de la OCDE, a un país como Bosnia, a medida que se reorganiza y restablece su sistema nacional, también está en condiciones de ocuparse de muchos de estos casos que están todavía pendientes de ser investigados y de ser tratados adecuadamente. Por sí sola, probablemente, Bosnia no podría hacerlo, con apoyo y ayuda internacional, poco a poco, sí estará en condiciones de hacerlo.

Todo esto es lo que se va a hacer o se está intentando hacer para otros continentes, para otras zonas, es decir, la puesta en práctica del Estatuto está sirviendo para que los estados pongan al día sus legislaciones, como lo está haciendo España también, como lo están haciendo muchos países en Europa, África y América Latina, estar en condiciones de atender ellos a la exigencia de responsabilidades penales. En definitiva, de lo que se trata es de cerrar resquicios a la impunidad por hechos gravísimos, que pueden ser sin más olvidados y atender a la necesidad de estas víctimas que necesitan que se haga justicia, precisamente, para poder pasar página, para poder abrir una etapa nueva de reconciliación nacional y de consolidar la paz a última instancia.

Y esta es mi última reflexión, que duda cabe que a la justicia, concretamente la justicia penal, no se le puede pedir que dé lo que no está en condiciones de dar, se le puede exigir que dicte justicia, que castigue a los culpables, que también decida medidas de reparación a las víctimas, pero no se le puede pedir que resuelva todos los problemas derivados de un conflicto o de unos conflictos que pueden haber durado años, en un país o en una zona del mundo. Se requieren también muchas otras medidas por parte de la comunidad internacional, medidas de otra naturaleza, medidas que atiendan a las causas de los conflictos o a ciertos efectos de los conflictos que son generadores de los conflictos y de los crímenes internacionales. Medidas que van desde la diplomacia preventiva, operaciones complejas de restablecimiento de la paz, de asistencia humanitaria, reconstrucción de países devastados, yendo al fondo de las situaciones de injusticia que están en la raíz de tanto conflicto.

Pero todo esto va mucho más lejos del tema de mi conferencia de hoy y se lo dejaré a otro conferenciante.