



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

**LA COMPLEMENTARIEDAD POSITIVA EN EL XX
ANIVERSARIO DE LA CPI: REVISANDO SU EFICACIA
COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL.**

Autora: Carmen Jaume Jover

5º de E5

Tutora: Cristina Gortázar Rotaeché

Madrid

Junio 2022

Contenido

Abstract:	2
Resumen.....	2
Listado de abreviaturas:	2
1. Finalidad y motivos:	3
2. Estado de la Cuestión y Marco teórico	3
2.1 La Corte Penal Internacional	3
2.2 El Principio de Complementariedad y su expresión en el Estatuto de Roma	5
2.3 De la soberanía Estatal.....	11
2.4 Jurisdicción Universal y el Principio de Complementariedad	12
2.5 De los Tribunales <i>ad hoc</i> : Contexto Histórico	12
2.5.1 Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY)	14
2.5.2 Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)	17
2.5.3 Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales	18
3. Objetivos y preguntas a contestar	19
4. Metodología del Trabajo.....	19
5. Análisis y discusión.....	20
5.1 TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA Ex-YUGOSLAVIA.....	21
5.2 TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA RUANDA	22
5.3 LA CORTE PENAL INTERNACIONAL.....	23
5.3.1 LA CORTE PENAL INTERNACIONAL EN IRAQ	23
5.3.2 LA CORTE PENAL INTERNACIONAL EN AFGHANISTAN	26
5.3.4 LA CORTE PENAL INTERNACIONAL EN UGANDA.....	30
5.3.5 LA CORTE PENAL INTERNACIONAL EN LIBIA	31
6. Conclusiones y propuestas.....	32
6.1. Otros Factores que podrían estar haciendo que la Corte no sea eficiente.....	32
6.1.1 Del presupuesto	32
6.1.2 De los empleados	33
6.1.3 Tiempo en funcionamiento y prioridades	33
6. 2. El Principio de Complementariedad.....	34
6.2.1 De las delaciones en el proceso	34
6.2.2 Comparación con los tribunales <i>ad hoc</i> y con la aplicación del principio de primacía	35
6.2.3 Otros objetivos de la Corte Penal Internacional	37
6.3. Conclusión Final	37
6.4. Propuestas.....	37

Anexos.....	38
Bibliografía:	39

Abstract:

The ICC's Complementarity Principle is fundamental for the Member States to comply and support the court. However, this same principle makes the ICC excessively reluctant when investigating new cases, rendering the Court inefficient. In this essay we will make a comprehensive comparison between two ad-hoc Tribunals (Rwanda and the former Yugoslavia) in order to determine whether it would be more beneficial for the International Criminal Court to operate under the principle of primacy.

Resumen

El principio de complementariedad de la CPI es fundamental para que los Estados miembros cumplan y apoyen a la Corte. Sin embargo, este mismo principio hace que la CPI sea excesivamente reticente a la hora de investigar nuevos casos, lo que hace que la Corte sea ineficiente. En este ensayo realizaremos una comparación exhaustiva entre dos tribunales ad-hoc (el de Ruanda y de la ex Yugoslavia) con el fin de determinar si sería más beneficioso que la Corte Penal Internacional operase bajo el principio de primacía.

Listado de abreviaturas:

CPI: Corte Penal Internacional

ER: Estatuto de Roma

ETIY: Estatuto para el Tribunal Internacional de la ex Yugoslavia

Ibid.: Indica que el trabajo que se cita es el mismo que el citado en la nota inmediatamente anterior, coincidiendo autor, título y edición

ONU: Organización de Naciones Unidas

S.F: Sin fecha

S.P: Sin página

TPIR: Tribunal Penal Internacional para Ruanda

TPIR: Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia

¶: Indica el párrafo en el que se encuentra la cita

1. Finalidad y motivos:

La Corte Penal Internacional (CPI) es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más rompedores de nuestros tiempos, pues atenúa el ejercicio de la soberanía de los Estados que aceptan su jurisdicción en materia de Derecho Penal, área en la que los Estados mantienen gran control debido a su naturaleza coercitiva.

En las últimas décadas, la CPI ha conocido de los crímenes más atroces que ha presenciado la humanidad en el siglo XXI, y ha trabajado duro para asegurarse de que los responsables no salieran impunes.

A pesar de la importancia que tiene la Corte, encontramos que el principio de complementariedad positiva podría estar restringiendo gravemente la capacidad de implicación y maniobra de la Corte, impidiéndole procesar debidamente a presuntos responsables de los crímenes que, según sus propios estatutos, debe conocer. Además, las delimitaciones de este principio podrían estar, por un lado, permitiendo que los Estados sigan protegiendo a presuntos perpetradores de los crímenes sobre los que tiene jurisdicción la Corte y, por otro, incitando a que algunos Estados deleguen en la Corte la labor de juzgar crímenes cuando los propios Estados tienen capacidad y voluntad para llevar a los responsables a la justicia, debilitando así los sistemas jurisdiccionales nacionales.

Para determinar si el Principio de Complementariedad Positiva está entorpeciendo la labor de la Corte Penal Internacional, hemos decidido comparar sus resultados con dos tribunales *ad hoc* que son anteriores a la Corte, y que a diferencia de esta funcionaban con un sistema basado en su primacía respecto de los tribunales nacionales: el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR).

Con este análisis pretendemos determinar qué sistema (el de complementariedad o el de primacía) funciona mejor para alcanzar los objetivos de jurisdicción universal que pretenden evitar que los responsables de los crímenes de guerra, agresión, genocidio y de lesa humanidad no respondan ante la justicia por sus actos.

2. Estado de la Cuestión y Marco teórico

2.1 La Corte Penal Internacional

La Corte Penal Internacional es una institución de carácter permanente creada el 17 de julio de 1998, a través del Estatuto de Roma. (Corte Penal Internacional, *S.F., S.P.*). Actualmente, 123 países han ratificado el Estatuto de Roma. (Ministerio de Asuntos

Exteriores, Unión Europea y Cooperación, S.F.). Empero, como se puede observar en el Anexo 1, llama la atención que los países con mayor tamaño y peso en el orden internacional no se hayan adherido o ratificado el Estatuto. Así, ni India, China, ni Emiratos Árabes son Estados Parte del tratado, y ni Rusia ni Estados Unidos han ratificado el Estatuto de Roma. (El Orden Mundial, 2019, *S.F., S.P.*)

Las competencias materiales de la Corte Penal Internacional se encuentran en el artículo 5 del Estatuto de Roma. Ahí, se establece que la Corte únicamente conocerá de los crímenes más graves en cuanto a su impacto en la comunidad internacional. Así, se declara competente para juzgar “a) El crimen de genocidio; b) Los crímenes de lesa humanidad; c) Los crímenes de guerra; d) El crimen de agresión”. (Estatuto de Roma, 1998, Artículo 5). Cabe mencionar que el crimen de agresión fue añadido al ámbito competencial de la Corte Penal Internacional en 2010, y por tanto se aplicará únicamente a aquellos Estados miembros que hayan ratificado la revisión. (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europeas y Cooperación, *S.F., S.P.*)

En cuanto a su competencia temporal, como bien es sabido, la Corte Penal Internacional únicamente puede conocer de aquellos hechos que sucedieron con posterioridad a la entrada en vigor del Estatuto de Roma, que fue el 1 de julio de 2002. Además, cuando se trate de crímenes realizados en Estados que se adhirieron con posterioridad al Estatuto, la Corte sólo tendrá competencia si los hechos en cuestión ocurrieron en un momento posterior a la adhesión del Estado al Estatuto de Roma, a no ser que se emita una declaración de conformidad. (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europeas y Cooperación, *S.F., S.P.*)

La Corte Penal Internacional se distingue de la Corte Internacional de Justicia en que la primera juzga únicamente a individuos por crímenes que se consideran como graves por su trascendencia internacional, mientras la segunda juzga los hechos ilícitos cometidos por los Estados y establece su responsabilidad internacional (por tanto, su ámbito material de competencia va más allá de los Derechos Humanos).

El Estatuto de Roma establece dos parámetros que permiten que la Corte pueda ejercer sus funciones plenamente. En primer lugar, no reconoce ningún tipo de trato preferente ni de inmunidad por razón del cargo oficial que ostente el acusado, o que

resulte de cualquier norma nacional o internacional. (Estatuto de Roma, artículo 27). Esta característica es imprescindible para permitir la aplicación universal del Estatuto. En segundo lugar, los crímenes que componen la competencia material de la Corte no prescriben (Estatuto de Roma, artículo 29).

La Corte Penal Internacional se compone de una presidencia (formada por tres magistrados); una división judicial (compuesta por tres secciones: la de los casos preliminares, la de primeras instancias, y la de las apelaciones); la Oficina del Fiscal y el Registro. (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europeas y Cooperación, *S.F., S.P.*)

La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 de conformidad con las disposiciones del presente Estatuto si: a) Un Estado Parte remite al Fiscal, de conformidad con el artículo 14, una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; o c) El Fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.

Actualmente, la Corte Penal Internacional es responsable de investigar y enjuiciar nueve situaciones distintas: Darfur (Sudan), La República Democrática del Congo, Kenia, República Central Africana (I y II), Libia, Costa de Marfil, Mali y Uganda. (Corte Penal Internacional, *S.F., S.P.*)

2.2 El Principio de Complementariedad y su expresión en el Estatuto de Roma

Xavier Philippe define el principio de complementariedad como “Un principio funcional destinado a otorgar jurisdicción a un órgano subsidiario cuando el órgano principal no puede ejercer su primacía de jurisdicción.” (Phillippe, 2006, p. 7).

Este Principio es fundamental para la Corte Penal Internacional. Tanto es así, que lo encontramos por primera vez en el artículo 1 del Estatuto de Roma, donde determina que la CPI tendrá carácter complementario con respecto a las jurisdicciones nacionales de los Estados Miembros. El principio se desarrolla de manera más extensa en los artículos 17-20.

En el artículo 17 enumera las cuestiones de inadmisibilidad, o, dicho de otra forma: describe los requisitos que tiene que cumplir un caso concreto para que pueda ser conocido por la Corte Penal Internacional.

En su apartado primero, exige que el asunto no sea “objeto de una investigación o enjuiciamiento por un Estado que tenga jurisdicción” (17.1, a)), que después de dicha investigación el Estado en cuestión “haya decidido no incoar acción penal contra la persona de que se trate” (17.1, b)), que la persona ya haya sido enjuiciada por la conducta que se denuncia (17.1, c)) o que el asunto no sea suficientemente grave como para poder justificar la intervención de la Corte Penal Internacional. (17.1, d))

Como se puede observar, únicamente los tres primeros apartados se basan en el principio de no complementariedad. El cuarto, por el contrario, se basa en el principio de oportunidad de la Corte, que le permite discernir sobre qué crímenes son suficientemente graves para que esta los conozca, y cuáles conviene más delegar exclusivamente en las jurisdicciones nacionales. (Quesada Alcalá, 2005, pp. 325-326)

En los apartados a, b y c del artículo 17.1 se pretende salvaguardar los intereses de la Comunidad Internacional al añadir que el asunto sí será admisible en el caso de que se pueda apreciar que los Estados no tienen intención o capacidad para llevar a cabo un proceso que garantice la persecución de la comisión de los delitos previstos en el mismo Estatuto de Roma. En específico, se utiliza el término “realmente” para referirse a la capacidad del Estado de investigar, procesar y condenar a aquellos que hayan sido denunciados. Este término puede suscitar una serie de dudas, pues ¿a qué se refiere el Estatuto cuando dice que un Estado “no puede realmente hacerlo”? ¿Se refiere a que el Estado tiene que estar sumergido en un caos total (como podría estar, por ejemplo, después de una guerra) que impida, por falta de infraestructuras, llevar a cabo cualquier proceso judicial? ¿O por el contrario pretende que se sea más estricto, y ya encuentra deficiente que el proceso en una jurisdicción nacional tarde más de lo que hubiera tardado la Corte Penal Internacional? Lijun Yang opina que hace referencia, no sólo a las situaciones devastadoras que son el resultado de una atroz guerra, sino que también incluye aquellas situaciones en las que los Estados no son capaces de llevar a cabo procesos penales porque sus sistemas judiciales han colapsado total o sustancialmente o no están disponibles, situación que podría surgir

por una falta de derecho sustantivo o que no tenga concordancia con los derechos humanos reconocidos a nivel internacional, o que no reconozcan los tipos delictivos que aparecen en el Estatuto de Roma. (Yang, 2005, p. 123). Quesada Alcalá añade que el término *realmente* fue elegido en vez de otra terminología más subjetiva como “«aparentemente fundada», «efectiva» o «inefectiva», «buena fe» y «diligentemente»” para evitar que la Corte Penal Internacional se convirtiese en una suerte de corte de apelación frente a las jurisdicciones nacionales de los Estados Miembros (Quesada Alcalá, 2005, pp. 328-329). Finalmente, es importante comentar que este artículo 17.1 está vinculado con el 17.3, que analizaremos más adelante, al imponer este último los criterios a utilizar para determinar si un sistema judicial nacional es capaz de enjuiciar un asunto (Quesada Alcalá, 2005, p.327)

El artículo 17.2 del Estatuto de Roma analiza que podría considerarse como indicio de falta de disposición de llevar a comparecer a la persona acusada ante la justicia por parte del Estado responsable de llevar a cabo el proceso penal. Estos indicios serían los siguientes: primero, que el juicio se haya puesto en marcha o que se hubiera tomado cualquier otra decisión nacional para evitar que la persona acusada comparezca ante la Corte Penal Internacional (17.2, a)). Segundo, que haya una demora injustificada que sea incompatible con la intención de hacer que la persona acusada comparezca ante la justicia (17.2, b)) y, en tercer lugar, que haya una falta de imparcialidad o independencia en el proceso penal que denote una falta de interés de que la persona acusada comparezca ante la justicia (17.2, c)).

Hay autores que entienden que hay veces que la falta de disposición a juzgar al perpetrador del crimen en cuestión podría ser una falta de disposición a nivel nacional, pero no internacional (Jurdi, 2010, pp. 78-79), y que por ello los Estados prefieren que la CPI sea quien juzgue el caso. Nos referimos a situaciones en las que haya, por ejemplo, grandes tensiones políticas o étnicas, que podrían hacer que la sociedad cuestionase la imparcialidad del sistema jurídico nacional. También podría haber un componente económico: cuando el juicio y la investigación la lleva a cabo la CPI, los costes relacionados con ello no corren a cargo exclusivamente del Estado responsable de juzgar e investigar los crímenes. Las actuaciones de Uganda serían una referencia

clara de una situación en la que un Estado haya referido un caso a la CPI por motivos políticos o económicos. (Jurdi, 2010, p 96).

Este artículo pretende evitar que se utilice el principio penal (y criterio de inadmisibilidad) del *non bis in ídem* como manera de evitar que personas que hayan llevado a cabo conductas que encajan con los tipos penales del Estatuto sean efectivamente juzgados por sus crímenes (Philippe, 2006, p. 11).

Tal y como se ha mencionado anteriormente, el artículo 17.3 establece los criterios para aclarar, de manera más objetiva, que se entiende por falta de capacidad de un Estado para investigar o enjuiciar una cuestión determinada. Los indicios de incapacidad son, que, debido a una falta de una administración nacional de justicia, o que esta haya colapsado total o sustancialmente, no se pueda hacer comparecer al acusado, o que, al no poder investigar las conductas de este, no cuenta con pruebas y testimonios necesarios para poder llevar a cabo un proceso judicial. Nótese que no estamos ante un concepto cerrado de incapacidad, pues al final del artículo se añade la posibilidad de que existan otras razones por las que no sea posible hacer que el acusado comparezca ante la justicia. Los especialistas en esta materia entienden que la incapacidad en cuestión puede ser causada tanto por el colapso físico (entendiéndose como tal que sus estructuras físicas se hayan destruido) como por el colapso intelectual (refiriéndose a la falta de personal judicial total, o que los que queden no sean neutrales). También entienden los expertos doctrinales que dentro de la incapacidad se incluyen las situaciones en las que el sistema judicial nacional funciona, pero que, debido a la situación generada por la crisis o conflicto, no puede afrontar de manera eficiente los casos de gran gravedad que se le presentan. El margen de comparación sugerido en este caso es el número de casos que el sistema judicial puede afrontar en un momento de paz. (Philippe, 2006, p. 11).

El artículo 18 del Estatuto de Roma trata las Decisiones preliminares relativas a la admisibilidad. Los exámenes preliminares son de vital importancia, pues es, a nivel procesal, donde se evalúa la admisibilidad de los casos, y se determina si, a pesar de ser inadmisibles, el fiscal puede proseguir con su investigación sobre la evolución del caso. Tanto es así, que en 2010 la propia Fiscalía elaboró un documento llamado “exámenes preliminares” en la que distinguía las cuatro fases necesarias para

constituir un filtro que permite discernir sobre que situaciones deben dar paso a la apertura de una investigación y cuáles no. (Olásolo Alonso, 2012, p. 3). Asimismo, los exámenes preliminares del Tribunal de la Haya permiten potenciar el estado de derecho a nivel nacional, al dotar de herramientas necesarias para que los jueces nacionales lleven a cabo la investigación y el proceso judicial de los delitos contenidos en el Estatuto de Roma de manera independiente, imparcial y en un plazo razonable (Olásolo Alonso, 2012, p. 11). Aquí conviene distinguir entre la complementariedad positiva y la cooperativa. Si bien ambas acompañan a una variedad de incentivos dirigidos a las autoridades nacionales que se enfrentan al enjuiciamiento de las conductas penadas por el Estatuto de Roma, la primera se refiere en concreto a la “asistencia a dichas autoridades nacionales para que puedan cumplir con su deber de investigar y enjuiciar los delitos ya cometidos” mientras que la segunda supone “el reparto con la CPI, sobre todo cuando haya problemas serios de falta de capacidad, de la carga de investigar y enjuiciar dichos delitos” (Olásolo Alonso, 2012, p. 11).

Artículo 19 versa sobre la impugnación de la competencia de la Corte o de la admisibilidad de la causa. De aquí, es importante comentar que la cuestión de inadmisibilidad de un caso en la CPI únicamente podrá ser planteada por un Estado si este está en el proceso de enjuiciar, o ya haya enjuiciado el caso concreto, pues de otro modo ese planteamiento de la cuestión de inadmisibilidad tendría como objetivo último el sustraer al individuo acusado del proceso por el cual se le obliga a enfrentarse a la justicia (Quesada Alcalá, 2005, p.330). También es relevante el hecho de que quién tiene competencia para determinar si la Corte Penal Internacional tiene competencia en un caso concreto es la propia Corte, si bien esta competencia está limitada por ciertas potestades que mantienen los Estados, como puede ser la impugnación de la admisibilidad de un caso (Quesada Alcalá, 2005, p.322).

Además, la Corte no estará obligada a determinar su competencia en cuanto a las investigaciones que pueda realizar el fiscal, aunque si el Estado investigado encuentra que las investigaciones del Fiscal están sobrepasando los límites establecidos en el Estatuto de Roma, podrá denunciarlo ante la Corte, qué, en su ejercicio de determinar la competencia sobre su propia competencia, lo resolverá ella misma. (Quesada Alcalá, 2005, pp.322-323).

Finalmente, el artículo 20 trata las situaciones en las que se dé el efecto de cosa juzgada, también conocido como *non bis in ídem*. El Estatuto da una gran relevancia a la intención que tiene el Estado a la hora de procesar al acusado. Si actúan con la intención de prevenir que el acusado se enfrente a un juicio justo con su correspondiente pena e imputación de la responsabilidad, ese caso será susceptible de volver a ser juzgado por la CPI. La buena o mala fe con la que actúe el sistema jurisdiccional de un Estado se convierte entonces en la condición de control sobre el enjuiciamiento y la investigación llevados a cabo por los tribunales nacionales (Quesada Alcalá, 2005, pp.330-331).

No debemos cerrar este apartado sin hacer referencia al trato que reciben las amnistías y los indultos. Ninguna de estas dos figuras jurídicas se menciona en el Estatuto, pues suponían un tema bastante controvertido. Principalmente, se alegó por parte de algunos Estados que estas figuras resultaban fundamentales para la reconciliación nacional y la posibilidad de que una sociedad pudiese realizar una transición pacífica a una democracia. Por tanto, la Corte no tiene más remedio que analizar caso por caso las amnistías e indultos otorgados a responsables de crímenes susceptibles de su conocimiento. En primer lugar, hay que matizar que la CPI únicamente tiene jurisdicción sobre los crímenes cometidos que sean de gran gravedad, dejando así un gran margen a los Estados para conceder amnistías e indultos a individuos responsables de crímenes no tan graves. Cuando se trate efectivamente de delitos que aparezcan en el artículo, el Estado concesor tendrá que justificar que dicha amnistía no vulnera las obligaciones jurídicas internacionales adquiridas, y que no tiene como objeto eludir las necesidades de justicia ni vulnerar el artículo 17 del Estatuto de Roma. No se considerará una justificación suficiente para evitar la intervención de la CPI el que se haya otorgado una amnistía para promover la reconciliación pacífica. Asimismo, es pertinente distinguir entre una amnistía y un indulto. Dado que la primera se otorga *a priori*, será más fácil para la Corte establecer que se ha tratado de eludir la justicia, mientras que un indulto, como se otorga después de un proceso en el que se ha tomado en consideración las circunstancias del caso concreto, será más complejo el probar que no se haya impartido la justicia (Quesada Alcalá, 2005, pp.332-334).

2.3 De la soberanía Estatal

El concepto de soberanía Estatal es muypreciado por el Estados, y por tanto cualquier acuerdo o compromiso que implique la cesión de su ejercicio es negociado con gran recelo y mediante la imposición de una gran variedad de límites. Es por ello que no sorprende que esta actitud esté presente en el Estatuto de Roma. Aquí encontramos dos referencias claves de las que se intuyen el reconocimiento que se le otorga a los Estados en su poder judicial y legislativo.

En primer lugar, se afirma que existe una necesidad de que los Estados Miembros adopten medidas aplicables en su territorio que contribuyan a la consecución de los objetivos de la CPI: perseguir y penar aquellos crímenes que atenten contra los valores de la Comunidad Internacional. Para conseguirlo, es absolutamente necesario que la normativa interna de los Estados Miembros contenga los tipos delictivos presentes en el Estatuto de la Corte. Aquí nos encontramos ante un arma de doble filo: por un lado, para que la CPI no intervenga en la gestión nacional de la jurisdicción penal en los casos en los que se esté juzgando a alguien que pueda haber cometido alguno de los delitos contenidos en el Estatuto, el Estado debe tener capacidad para efectivamente llevar un proceso adecuado. Empero, dicho Estado no podrá llevar a cabo semejante proceso si no tiene previsto en sus leyes internas los tipos delictivos análogos a los del Estatuto. Resulta por tanto que, para que por medio del principio de complementariedad no intervenga la Corte en un asunto interno de gran calibre, el Estado estará obligado a cambiar su normativa interna, hecho que ataca directamente su soberanía legislativa. También supone una garantía a los Estados: si estos cumplen con sus obligaciones internacionales, a las que se han comprometido libremente en el ejercicio de su soberanía, se garantiza que no se pueda intervenir en la manera en la que se esté impartiendo justicia internamente.

La segunda referencia consiste en el establecimiento del carácter complementario de la Corte, como garantía de la soberanía nacional mediante la primacía de sus instituciones judiciales frente a los órganos internacionales también competentes de conocer de los sucesos que atenten contra los valores de la Comunidad Internacional. Esto supone una gran novedad frente a los Tribunales Penales *ad hoc* que antecedieron a la CPI, como pueden ser el TPIY o el TPIR, que en cuyos Estatutos se

establecía su primacía frente a los tribunales nacionales (Yang, 2005, p. 122). A pesar de todo, esta primacía de poco sirve para garantizar la soberanía de un Estado si este no es capaz o no está dispuesto a perseguir a los perpetradores de los delitos dispuestos en el Estatuto, pues ahí ya podría la CPI conocer de los hechos delictivos.

2.4 Jurisdicción Universal y el Principio de Complementariedad

En su libro “La Corte Penal Internacional y La Soberanía Estatal”, Carmen Quesada Alcalá cita a Sr. Joinet¹, que explica su creencia de que no puede existir reconciliación de la sociedad dañada por crímenes de gran seriedad sin una adecuada “respuesta a las necesidades de justicia” (Quesada Alcalá, 2005, p.332). De esta necesidad nace el concepto de Jurisdicción Universal, que se basa en la idea de que hay ciertos crímenes que resultan tan perjudiciales para la Comunidad Internacional en su conjunto que a todos los Estados les está permitido (incluso se podría decir que tienen la obligación), aunque no tengan conexión alguna con el crimen, de enjuiciar al perpetrador, para asegurarse de que no quede impune. (Philippe, 2006, p.4).

El problema radica en que, como se prevé en el Estatuto de Roma, hay ocasiones en las que los Estados no pueden o no quieren entablar una acción judicial contra el perpetrador. Aquí es donde entra en juego la CPI. Lejos de ser una corte de apelaciones de las decisiones judiciales nacionales, fue creada para completarlas y asegurarse de que ningún crimen de gravedad quedase impune. (Meyer, 2006, p.556)

2.5 De los Tribunales *ad hoc*: Contexto Histórico

Tanto el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (de ahora en adelante referido como “TPIY”) como el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (de ahora en adelante referido como “TPIR”) fueron constituidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como manera de asegurarse de que los individuos responsables de graves violaciones de Derecho Internacional Humanitario no escapasen de la justicia. (Roberge, 1997, S.P.).

A diferencia de la CPI, ambos tribunales poseían primacía sobre los tribunales y jueces nacionales.

¹ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la impunidad de los individuos que violan los derechos Humanos

Recordamos que, por su naturaleza *ad hoc*, ambas cortes se constituyeron después de que los crímenes hubieran sido cometidos. Esto implica que los estatutos por los que se rigieron también entraron en vigor después de la comisión de los delitos. Para evitar que los acusados reclamasen que se estaba vulnerando el principio penal *nullum crimen sine lege* (especialmente respecto al delito de crimen de lesa humanidad, que por aquél entonces no había sido definido en ningún tratado), Roberge recoge en su artículo de 1997 para la Cruz Roja que Boutros Boutros-Ghali² exigió en el proceso de constitución del TPIY que el tribunal aplicase únicamente las normas de derecho internacional humanitario que pertenecían al derecho internacional consuetudinario.

Dado que nuestro trabajo pretende analizar los impactos a largo plazo que han tenido las diferentes cortes en sus respectivos territorios donde ejercieron su jurisdicción, encontramos pertinente realizar una introducción general a los conflictos armados que tuvieron lugar en la ex -Yugoslavia y en Ruanda.

Encontramos que no es necesario contrastar los diferentes tipos delictivos incluidos en los Estatutos constituyentes de cada corte por los motivos: en primer lugar, porque son similares, puesto que el estatuto de Roma supone una recopilación de lo aprendido en los Tribunales *ad hoc* que le precedieron, y además tanto TPIY y TPIR juzgaron crímenes que en su momento se entendieron como los que atentaban contra los intereses internacionales. En segundo lugar, entendemos que no es necesario hablar de los diferentes matices entre los tipos delictivos de las cortes porque este es un trabajo centrado en la aplicación del principio de complementariedad frente a la creación de cortes con primacía frente a los órganos jurisdiccionales nacionales, independientemente de los crímenes que se juzguen.

Finalmente, concretar que hemos seleccionado ambos Tribunales por su gran relevancia en el derecho internacional público, y por la importancia del papel que desempeñaron en concretar y matizar los delitos de los que les correspondía conocer, y que permitió sembrar las bases para la CPI.

² Secretario General Naciones Unidas en el momento en el que se constituyeron el TPIY y el TPIR

2.5.1 Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY)

Las Guerras de Secesión Yugoslavas son, sin duda, de las más complejas y sangrientas de nuestros tiempos. Tras el fin de la Guerra fría, Yugoslavia pierde su valor como aliado geoestratégico, y con ello el trato preferente que recibía de occidente. Esto agudizó la ya eminente crisis social y económica de los años 80 (Ferreira, 2015, S.P.). Por aquel entonces, Yugoslavia estaba formada por 6 repúblicas (Croacia, Bosnia-Herzegovina, Eslovenia, Serbia, Montenegro y Macedonia) (*Ibid.*) y 2 provincias autónomas (Voivodina y Kosovo) (Museo y Diversidad, 2022, S.P.). Se trató de negociar entre las diferentes regiones para trazar una nueva línea de actuación que permitiese al Estado salir adelante, pero el intento fue en vano y, al no poder llegar a una conclusión común, comenzaron las secesiones. El problema de las secesiones radicaba principalmente en la distribución de las diferentes etnias en la región, que complicaban la delimitación de las nuevas fronteras.

Eslovenia fue la primera república que declaró la independencia en 1991. Dado que el 88% de la población era eslovena, y no había regiones con gran concentración de etnias diferentes, acabó siendo el proceso de independencia más pacífico (Cela y Parras Parras, 2012, p. 85). De hecho, el conflicto entre Eslovenia y Yugoslavia duró meramente 10 días (Ferreira, 2015, S.P.)

Le siguió la declaración de independencia de Croacia en 1991. Esta república contaba con un 12% de población serbia concentrada en regiones delimitadas (principalmente localizados en Krajina y Eslavonia) no se mostraron conformes con la decisión de independizarse y recabaron ayuda del ejército serbio para poner resistencia y controlar las regiones de mayoría serbia. Esto desencadenó en un conflicto armado, que pausó brevemente en 1992 para reanudar en 1993 hasta 1995, cuando el bando croata logró hacerse con el control de Krajina y Eslavonia (Ferreira, 2015, S.P.). Es relevante mencionar que el presidente croata Tudjman, defensor de la pureza racial, facilitó que se llevara a cabo una limpieza étnica en la región (Cela y Parras Parras, 2012, p. 85).

Macedonia declaró la independencia en 1992, gracias al apoyo y protección de EE. UU. y a pesar de la oposición que mostró Grecia. (*Ibid.*). En 2001, a causa de la Guerra de Kosovo, surgen insurgencias y tensiones entre el Ejército de Liberación Nacional (formado por el ejército de Kosovo y de Preševo) y la minoría albanesa de Macedonia.

Como la insurgencia albanesa no consagraba con los intereses internacionales, se hizo que la OTAN interviniese, para poder poner fin al conflicto mediante el Acuerdo de Ohrid. (Ferreira, 2015, S.P.)

Bosnia-Herzegovina era, sin duda, la república más étnicamente compleja de la ex-Yugoslavia. La región contaba con un 44% de población bosnia-musulmana, 31% de población serbia ortodoxa y 12% de población croata católica (Cela y Parras Parras, 2012, pp. 85-86). Para más inri, las diferentes etnias estaban entremezcladas, y no resultaba posible delimitar territorios étnicamente homogéneos (a no ser que se llevase a cabo una limpieza étnica) (Ferreira, 2012, S.P.), En 1992, las autoridades de Bosnia-Herzegovina llevaron a cabo un referéndum que legitimó la declaración de independencia. Tanto EE.UU. como la UE reconocieron a Bosnia-Herzegovina como un Estado soberano, pero por desgracia no fue suficiente para evitar la matanza posterior (Cela y Parras Parras, 2012, p. 86). Y es que, de inmediato surgieron tropas paramilitares serbias (*Ibid.*), apoyadas por el ejército de la República Srpska, que comenzaron a limpiar étnicamente la Bosnia oriental, área que según las autoridades serbias debía someterse a su control. Al principio, la población croata luchó junto a la musulmana para defender los territorios atacados, pero al poco tiempo se decidieron unirse a los serbios, a raíz de un acuerdo entre Serbia y Croacia de cómo dividirse Bosnia-Herzegovina. En 1994, a través del Acuerdo de Washington, se volvió a establecer la coalición bosniocroata (Ferreira, 2015, S.P.). Las matanzas prosiguieron, hasta llegar a culminar en 1995, con la matanza de 7.500 musulmanes en Srebrenica, 3000 en Zepa y 4000 en Banja Luka. Estos acontecimientos alentaron a occidente a intervenir y ayudar a la coalición bosniocroata a retomar el control de los territorios ocupados por los serbios, y en diciembre de 1995 por fin se firman los acuerdos de Dayton, con los que acaba la guerra de Bosnia. Bosnia-Herzegovina se convierte una especie de protectorado de la ONU, compuesto por la Federación Musulmana – croata y la República de Srpska. Se decide que el gobierno se sitúe en Sarajevo, y que esté compuesto por dos cámaras y tres presidentes (uno serbio, otro bosnio y otro croata). (Cela y Parras Parras, 2012, p.86)

En mayo del 2006, la República de Montenegro organiza un referéndum sobre la cuestión de independencia. El resultado fue a favor de esta, y ese mismo año se

declara independiente. Fue reconocida por la UE, los EE. UU y Serbia. (Escobar Morales, 2006-2007, p.173)

La independencia de la Provincia Autónoma de Kosovo se ha caracterizado también por ser especialmente sangrienta. Los kosovares optaron por una política pacifista, pues tenían la esperanza de poder independizarse gracias al apoyo de occidente. Sin embargo, tras los Acuerdos de Dayton, (donde no se mencionó a la Provincia), decidieron que el enfoque pacifista no estaba dando el resultado deseado, y comenzó la resistencia armada, liderada por Ejército de Liberación Kosovar (ELK), contra las autoridades y civiles serbios, con el objetivo de conseguir una respuesta del ejército serbio. Kosovo se independiza en 2008, poniendo fin a las guerras de sucesiones en los Balcanes. (Ferreira, 2015, S.P.)

El Consejo de Seguridad de la ONU, haciendo uso de sus potestades como autoridad internacional con la misión de tomar medidas para reestablecer la paz internacional y la seguridad, crea la TPIY en 1993 por medio del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia (en adelante "ETIY") para juzgar los delitos cometidos a partir del 1 de enero de 1991 en el territorio de la ex-Yugoslavia. (art. 1 ETIY).

El Consejo de Seguridad dota a este Tribunal Internacional de primacía frente a las cortes nacionales de la antigua Yugoslavia (art. 9.2 ETIY). No se pretendía en absoluto que el TPIY abarcara todos los casos de crímenes internacionales (Trahan, 2012, p. 574). De hecho, en el propio artículo 9 de su estatuto, se prevé que haya una concurrencia con los tribunales nacionales para juzgar las violaciones del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio (art. 9.2 ETIY). La primacía del Tribunal Internacional suponía simplemente que este tenía discreción legal total para obligar a las cortes nacionales a transferirle los casos, dando igual el momento del proceso en el que se hallasen (Newton, 2001, p. 42).

Este sistema de primacía responde a una preocupación de que, por las complicadas dimensiones étnicas del conflicto, los Estados involucrados se limitasen a realizar juicios simulados para proteger a los responsables de los crímenes internacionales. (Trahan, 2012, pp. 574-575), y, en concreto, las etnias mayoritarias estaban más centradas en perseguir los crímenes que las etnias minoritarias habían cometido

contra las etnias mayoritarias que las que habían cometido las etnias mayoritarias contra las minoritarias (Trahan 2012, p. 576). Para evitar problemas en la aplicación del principio *non-bis-in-ídem*, el Estatuto de la Corte establece que la acusación y juicio de las cortes nacionales no impedirán una nueva acusación del TPIY en caso de que las cortes nacionales hubieran juzgado un crimen internacional como uno ordinario, o que los procedimientos en la cortes nacionales no hubieran sido imparciales o independientes, o estuvieran diseñadas para proteger al acusado de enfrentarse a una responsabilidad internacional de los crímenes que hubiera llevado a cabo (Art. 10 ETIY).

El mandato del TPIY duró de 1993 hasta 2017 (United Nations International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, *S.F., S.P*).

2.5.2 Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)

El Genocidio de Ruanda, motivado por discriminación racial, no puede ser entendido sin un breve contexto histórico.

Ruanda era una región en la que convivían tres diferentes etnias: hutu, tutsi y twa, que formaban una única comunidad, la Banyaruanda. Los hutus, que formaban el 85% de la población, eran campesinos, y los tutsis (el 14% de los habitantes de la zona) eran ganaderos nómadas que contaban con mayor conocimiento militar. Los tutsis aprovecharon esa ventaja militar para organizar expediciones militares contra los hutus, para así considerarles sus súbditos (Rodríguez Vázquez, 2017, pp. 706-707).

La verdadera discriminación racial en Ruanda comenzó en el proceso de colonización que llevó a cabo Bélgica en la región. Los belgas utilizaron el apoyo de los Tutsis (debido a sus capacidades organizativas superiores) para crear un sistema de control sobre el Estado. Por primera vez, se empezó a registrar de manera oficial la pertenencia a las diferentes etnias, creando un sistema burocrático en el que se favorecía de manera desproporcional a los integrantes del grupo Tutsi. De esta manera, empezó a nacer un fuerte resentimiento por parte de los Hutus hacia la otra etnia principal del país, que fue creciendo hasta culminar en el genocidio de los Tutsis. (Rodríguez Vázquez, 2017, pp. 713-714).

A principios de los 90, comenzó una fuerte campaña de propaganda anti-tutsi, a través de medios como la Radio Televisión Libre de las Mil Colinas y Kangura, que alentaban a los hutus a llevar a cabo una limpieza étnica para purificar al país. Embaucaron especialmente a los jóvenes hutus que formaban parte del grupo radical Interahamwe. (Rodríguez Vázquez, 2017, pp. 710-711).

La masacre estalló el 7 de abril de 1994, cuando el avión del presidente de Ruanda, llamado Juvénal Habyarimana, de etnia hutu, fue derribado por dos misiles tierra-aire. (Rodríguez Vázquez, 2017, p. 708). Los hutus culparon a los tutsis, y, utilizando los censos de la población, donde aparecían las listas de calificación de etnias, procedieron a asesinar a cuantos tutsis pudieron (Rodríguez Vázquez, 2017, p. 713). En pocos meses, se masacraron a unos 800 000 ruandeses (Noel Dussort, 2014, p. 1).

Para tratar conciliar a la población, y asegurarse de que se concediese justicia a las víctimas, se estableció un sistema en la que estaban involucradas cuatro sistemas diferentes: la justicia tradicional ruandesa o Gacaca, la justicia clásica ruandesa, las jurisdicciones nacionales de terceros países y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) que gozaba de primacía frente a los otros tres tribunales (Noel Dussort, 2014, p.3)

En concreto, el TPIR fue creado el 8 de noviembre de 1994 a través de la resolución número 955 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y comenzó a operar en Arusha, Tanzania, en 1995. Dejó de operar en 2015. (International Justice Resource Centre, S.F., S.P.)

2.5.3 Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales

Para finalizar el proyecto llevado a cabo por los Tribunales Penales Internacionales de la ex-Yugoslavia y Ruanda, el Consejo de Seguridad de la ONU creó el 22 de diciembre 2010 mediante la resolución 1966(2010) El Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales (El Mecanismo) (Consejo de Seguridad de la ONU, S.F., S.P.)

El Mecanismo está compuesto por dos subdivisiones, una para cada Tribunal *ad hoc*. La subdivisión que corresponde al TPIR entró en funcionamiento el 1 de julio de 2012, y se encuentra en la ciudad de Arusha, en la República Unida de Tanzania. Por otro

lado, la subdivisión que continúa la labor del TPIY se encuentra en la Haya, y comenzó a desarrollar su labor el 1 de julio de 2013. (*Ibid.*)

3. Objetivos y preguntas a contestar

El objetivo de este trabajo radica en determinar la eficacia de la Corte Penal Internacional, al contrastarla con otros tribunales ad hoc que, en vez de determinar su jurisdicción sobre casos concretos en base al principio de complementariedad, establecieron su primacía total frente a los tribunales nacionales.

La pregunta a contestar, por tanto, sería las siguientes: ¿Está el Principio de Complementariedad limitando la eficiencia de la Corte, o es, por el contrario, fundamental para su correcto funcionamiento y persecución de los fines relacionados con la jurisdicción internacional?

Para contestar a esta pregunta llevaremos a cabo la metodología que explicaremos a continuación.

4. Metodología del Trabajo

La metodología seguida en este trabajo ha consistido principalmente en la lectura, análisis y contraste de fuentes secundarias y sentencias, además de un análisis y contraste de datos obtenidos de la página web oficial de la Corte Penal Internacional y de documentos oficiales referidos al TPIY y TPIR.

Al contrastar los datos de los juicios de la TPIY y TPIR con los de la CPI, hemos hecho una evaluación de si realmente el principio de complementariedad garantiza un sistema jurídico internacional eficiente.

Los pasos para comparar serán los siguientes:

En primer lugar, miraremos el número de casos resueltos en Ruanda y Yugoslavia, A continuación, pasaremos a analizar el número de casos que ha resuelto la Corte, incluyendo las condenas y absoluciones. Haremos así una comparación cuantitativa del volumen de trabajo de la corte, y lo compararemos con sus respectivos presupuestos y empleados.

También expondremos el caso de Reino Unido en Iraq y Estados Unidos en Afganistán, puesto que la decisión de la Corte de no investigar a oficiales británicos y

estadounidenses por los crímenes de guerra podría poner en cuestión la neutralidad de la Corte en la aplicación del principio de Complementariedad. Además, analizaremos Uganda que podrían poner entredicho la coherencia del principio de Complementariedad. También revisaremos las estadísticas de la labor de la corte en Libia, por ser una situación relativamente reciente, pero con resultados bastante parecidos a otras situaciones que llevan abiertas más tiempo.

Hemos escogido la situación en Afganistán e Iraq para explorar la relación que mantiene la Corte Penal Internacional países que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Estados Unidos y Reino Unido), y por otro lado hemos entendido pertinente el analizar la situación en Uganda, puesto que recientemente se han decidido sentencias ciertamente controvertidas, como la de Gbagbo, que podrían poner en entredicho la labor de la Corte.

Finalmente, expondremos las posibles causas de las diferencias en cuanto a contenido y calidad de las decisiones de la CPI y de la TPIY y TPIR, y haremos una evaluación sobre si el principio de complementariedad se está aplicando de manera que perjudique a la CPI y su credibilidad.

5. Análisis y discusión

A continuación, pasaremos a analizar los datos de la TPIY, TPIR y CPI.

Para mostrar los datos de manera más clara, hemos optado por resumir los resultados de cada corte en la siguiente tabla:

STATUS	TPIY (hasta 2021)³	TPIR (hasta 2019)⁴	CPI (hasta 2022)⁵
Casos	161	93	31
Absoluciones	18	14	4
Condenas	91	62	10

³ Fuente: United Nations, International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, 2021

⁴ Fuente: United Nations, International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, 2019

⁵ Fuente: International Criminal Court, 2022

Cómo se puede observar, la cantidad de casos resueltos por la CPI está bastante lejos de lo que han resuelto TPIY y TPIR. Sin embargo, ello no significa automáticamente que la CPI es ineficiente. En efecto, lo que tratamos de investigar en este trabajo, como hemos mencionado anteriormente, es si el principio de complementariedad resulta adecuado para garantizar que se imparta justicia, o si por el contrario es más realista y deseable crear tribunales ad hoc para cada caso.

Recordamos que la CPI entró en funcionamiento el 1 de julio de 2002 (Corte Penal Internacional, *S.F. S.P.*). Como hemos mencionado en sus respectivos apartados, el TPIR estuvo en funcionamiento de 1995 hasta 2015, y el TPIY desde 1993 hasta 2017.

En este ensayo, compararemos el periodo de tiempo que la CPI ha estado en funcionamiento, un total de diecinueve años con los veinte años que estuvo operativo el TPIR y los veinticuatro años de mandato de la TPIY. Dado que la duración del funcionamiento de las tres cortes se asemeja bastante, creemos que puede ofrecer la posibilidad de hacer un análisis más adecuado y fiable para poder comprobar la eficiencia de la CPI.

Comenzaremos analizando el resultado de las cortes de la ex-Yugoslavia y de Ruanda.

5.1 TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA Ex-YUGOSLAVIA

Como se puede observar en la tabla, el TPIY ha gestionado los casos de ciento sesenta y uno acusados. De las noventa y una condenas, en 2021, dos acusados estaban esperando a ser transferidos a un Estado para cumplir su condena, veintiuno ya habían sido transferidos a un Estado para cumplir su condena, cincuenta y nueve ya la habían cumplido, y nueve fallecieron durante el desarrollo de su juicio a cuando estaban cumpliendo su condena. (United Nations, International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, 2021, *S.P*)

Dos de los casos siguen en curso después de que se hubiera recurrido la sentencia. (*Ibid.*)

Hay treinta y siete acusados a los que se les retiró la acusación o que murieron antes de que se pudiera iniciar el juicio contra ellos. veinte de ellos se les retiró la acusación, 10 fallecieron antes de ser transferidos al TPIY, y siete fallecieron después de ser transferidos al TPIY. (*Ibid.*)

Trece de los acusados han sido referidos a las jurisdiccionales Nacionales. (*Ibid.*)

En marzo de 2016, el Tribunal mantenía a 425 empleados de unas sesenta y nueve nacionalidades. En el anexo 3 encontrarán un desglose del presupuesto anual de la corte de los años 2010 hasta el 2015. El coste total durante ese periodo de tiempo ascendió a \$491.092.600 y en ningún periodo se superaron los \$286.012.600 (United Nations International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, *S.F., S.P.*). Según el artículo 12 del Estatuto del Tribunal de Yugoslavia, el Tribunal estaba compuesto por dieciséis jueces permanentes (art. 12 Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia)

5.2 TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA RUANDA

Comenzaremos, de nuevo, por especificar un poco más a fondo los datos registrados en la tabla. De los noventa y tres casos, se cerraron ochenta y dos procedimientos. De estos ochenta y dos acusados, veintiocho han sido transferidos a un Estado para cumplir su condena, uno está esperando a que se le transfiera, veintitrés han cumplido su condena, ocho fallecieron mientras cumplían su condena, uno falleció antes de ser transferido para cumplir su pena, uno falleció antes de que se le pudiese transferir al Mecanismo Residual Internacional, y tres fallecieron antes de que se les pudiera juzgar. Además, catorce fueron absueltos y a dos se les retiró la acusación. (United Nations, International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, 2019, *S.P.*)

Aparte, cuatro casos fueron referidos a jurisdicciones nacionales: tres a Ruanda y uno a Francia. También hay seis fugitivos, cinco bajo la jurisdicción de Ruanda y uno bajo la jurisdicción del Mecanismo Residual Internacional. (*Ibid.*)

Finalmente, queda un caso pendiente de ser cerrado por el Mecanismo Residual Internacional. (*Ibid.*)

Originalmente, el Tribunal estaba compuesto por 16 jueces, que eran electos para un periodo de cuatro años, siendo susceptibles de volver a ser elegidos. En 2002, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió ampliar el número de jueces a 18. (International Residual Mechanism for Criminal Tribunal, *S.F., S.P.*)

Muy a pesar de nuestros esfuerzos, no hemos podido encontrar datos sobre el presupuesto dotado a este Tribunal, ni de la cantidad de empleados que trabajaban en él. Por ello no será posible comparar al TPIR con la CPI en estos aspectos.

5.3 LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Antes de analizar la labor de la CPI en los Estados a investigar, entendemos que es relevante exponer una serie de datos generales de la Corte para poder crear una imagen más completa sobre la labor que ha llevado a cabo durante los años que ha estado en funcionamiento.

En total, se han emitido treinta y siete órdenes de arresto (puesto que en algunos de los treinta y un casos hay más de un sospechoso), que han resultado en la detención de veintiún detenciones y comparecencias ante la corte. Del resto de las órdenes de detención, doce personas siguen en libertad y se les han retirado los cargos a tres acusados a causa de su fallecimiento. Finalmente, se han emitido además nueve órdenes de comparecencia. (International Criminal Court, 2022, *S.P*)

La Corte cuenta actualmente con 900 empleados de más de 100 Estados, y su presupuesto para el 2022 es de €154.855.000 (unos \$ 165.989.074,50) (International Criminal Court, 2022, *S.P*). Está compuesta por dieciocho jueces permanentes nacionales de los Estados Parte, que mantienen su puesto durante nueve años, y cuya posición no es renovable. (International Criminal Court, 2021, *S.P.*)

Actualmente, está realizando investigaciones en Uganda, La República Democrática del Congo, Darfur (Sudán), República Central Africana (I y II), Kenia, Libia, Costa de Marfil, Mali, Georgia, Burundi, Bangladesh y Myanmar, Afganistán, Palestina, República de las Filipinas, Venezuela y Ucrania. (*Ibid.*)

Además, se han abierto las cuestiones preliminares en Venezuela, Guinea y Nigeria. (*Ibid.*)

5.3.1 LA CORTE PENAL INTERNACIONAL EN IRAQ

Encontramos que la situación en Iraq es de máximo interés en este trabajo, puesto que, como se explicará más adelante, supone la primera situación en la que la Corte se sintió obligada a investigar si había un verdadero interés o intención por parte de un

Estado Miembro de investigar los crímenes de los que tenía responsabilidad de conocer.

Iraq no es un Estado parte del Estatuto de Roma, pero Reino Unido sí (El Orden Mundial, 2019, S.F.). Por ello, la situación en Iraq se centró en la investigación preliminar de los presuntos delitos cometidos por el Reino Unido durante la ocupación y conflicto de Iraq de 2003 a 2008. Dentro de los presuntos delitos se incluía el asesinato, la tortura y otras formas de malos tratos. (Corte Penal Internacional, S.F, S.P)

Hubo un primer examen preliminar que se terminó el 9 de febrero de 2006. Fue abierto nuevamente el 13 de mayo del 2014 a causa de la recepción de nueva información. (*Ibid.*)

El examen preliminar sobre el Reino Unido en Irak fue cerrado de nuevo el 9 de diciembre, y el Fiscal decidió no abrir una investigación, pues encontró que ninguno de los casos investigados podía ser admisible ante la CPI en aquel momento, sin perjuicio de que apareciesen nuevas pruebas que permitiesen una reconsideración. (*Ibid.*).

La situación de Reino Unido en Iraq resulta particularmente relevante para este ensayo, puesto que fue la primera vez que se examinó la posible falta de disposición de investigar presuntos crímenes por parte de un Estado (Situation in Iraq/UK, Final Report, ¶ 149). Y es que, la Fiscalía estableció que existía una base razonable para creer que miembros de las fuerzas armadas británicas habían cometido crímenes contra civiles iraquíes (Situation in Iraq/UK, Final Report, ¶ 493). En total, se registraron unas tres mil denuncias a las autoridades británicas relacionadas con los sucesos en Iraq (Situation in Iraq/UK, Final Report, ¶ 498), pero ninguna de estas pasó de la fase de investigación, y por tanto no se llevó a cabo ningún juicio al respecto. Iraq (Situation in Iraq/UK, Final Report, ¶ 496).

La Fiscalía de la CPI concluyó en 2020 que las Autoridades del Reino Unido cumplían sus obligaciones derivadas del Estatuto de Roma en su artículo 17, que se habían tomado pasos concretos y tangibles con la intención de investigar los presuntos crímenes (Situation in Iraq/UK, Final Report, ¶ 494, 497 y 500). Recalca también las dificultades con las que tuvieron que lidiar las autoridades británicas al investigar los

casos, puesto que bajo la Official Secret Act, existen repercusiones severas para todo aquél que informe o denuncie situaciones o datos que se consideren clasificados. Esta es la razón principal por la que no se pudo encontrar pruebas suficientes que indicasen un nexo claro entre los líderes y oficiales británicos y los crímenes (Situation in Iraq/UK, Final Report, ¶ 486).

A pesar de no haber condenado a nadie, sí que se pagaron entre 2017 y 2021 un total de 422 compensaciones a nacionales iraquís (anexo 2). Según la página web del Ministerio de Defensa del Reino Unido,

“When compensation claims are received, they are considered on the basis of whether or not the Ministry of Defence has a legal liability to pay compensation. A payment of compensation in circumstances where the Department does not consider that a court would find it liable would count as an ex-gratia payment; the Department is not empowered to make such payments without Treasury authorisation with the exception of claims arising from low flying. Treasury approval is not frequently sought or given.” (Ministry of Defence, 2021)

Además, una carta oficial del 2015 explica que

“There are a number of claims from Iraq and Afghanistan nationals arising from allegations of unlawful detention and personal injury that are being handled by Ministry of Defence, Common Law Claims and Policy in the United Kingdom. The progression of these claims is at a comparatively early stage and the numbers of those from Iraq nationals number some 1,200 and of these, the number settled totals some 323 at a total value of £19.6M” (Common Law Claims and Policy Division, 2015)

Por tanto, podemos interpretar que el Ministerio de Defensa británico sí que reconoce la necesidad de compensar a las víctimas de Iraq, pero sin llegar a permitir que se lleven a cabo procesos penales para responsabilizar a miembros del ejército por los presuntos crímenes cometidos en el conflicto de Iraq.

La situación del Reino Unido es, sin duda, compleja. Por un lado, la propia Corte reconoce que las autoridades británicas llevaron a cabo las investigaciones de manera diligente y de manera similar a como lo hubiera hecho la CPI. Además, es razonable pensar que, de haber investigado los sucesos la CPI, probablemente se hubiera topado

con los mismos obstáculos que las autoridades británicas, y por tanto tampoco hubiera podido enjuiciar ningún caso por falta de pruebas.

Por otro lado, dado que los obstáculos a la investigación provienen de las propias instituciones públicas, se podría argumentar que sí que ha habido una voluntad sistemática de proteger a los responsables de los crímenes. Si bien comprendemos la indudable importancia de limitar quién tiene acceso a información relativa a la defensa y seguridad de un Estado, y de las operaciones militares realizadas en guerras, pensamos que quizás se debería revisar la manera en la que se protege esa información tan delicada y de la cual dependen la vida de tantas personas al servicio de los diferentes Estados, de forma que no se permita el encubrimiento de crímenes de guerra.

5.3.2 LA CORTE PENAL INTERNACIONAL EN AFGHANISTAN

La situación en Afganistán resultó increíblemente polémica, pues puso en cuestión la verdadera independencia política de la Corte Penal Internacional. En este apartado, proponemos investigar si las presiones políticas podrían estar afectando la manera en la que se aplica el principio de Complementariedad.

Afganistán depositó su instrumento de acceso al Estatuto de Roma el 10 de febrero de 2003, por tanto, la Corte Penal Internacional goza de jurisdicción sobre aquellos crímenes ocurridos en territorio afgano, o realizados por nacionales afganos desde el 1 de marzo de 2003. (Corte Penal Internacional, *S.F, S.P*)

En 2017 se publicó la investigación preliminar de la situación en Afganistán, puesto que la Fiscalía había recibido numerosas notificaciones al respecto en base al art. 15 del Estatuto. (*Ibid.*)

El examen preliminar se centró en los crímenes presuntamente cometidos en el conflicto entre las fuerzas a favor y en contra del gobierno nacional. Incluían los crímenes de lesa humanidad de asesinato, encarcelamiento y otras formas de privación de la libertad física, además de crímenes de guerra tales como asesinato; los tratos crueles; los ultrajes a la dignidad personal; la emisión de sentencias y la realización de ejecuciones sin la debida autoridad judicial; los ataques intencionados contra civiles, objetos civiles y misiones de asistencia humanitaria; y el asesinato o las

heridas a traición de un combatiente enemigo. El examen preliminar también examinó si los procedimientos nacionales en relación con estos crímenes habían sido llevados a cabo de manera auténtica. (*Ibid.*)

El 20 de noviembre de 2017 el fiscal solicitó autorización a la Sala de Cuestiones Preliminares para investigar los hechos relacionados con el conflicto anteriormente mencionado sucedidos en la República Islámica de Afganistán a partir del 1 de marzo de 2003, y en el territorio de otros Estados parte del Estatuto desde el 1 de julio de 2002. Además, la Fiscalía solicitaba comprobar si los tribunales nacionales estaban llevando a cabo una investigación efectiva de los presuntos crímenes. En el 2019, el tribunal denegó esta autorización alegando que no respondía a un interés superior de justicia. (*Ibid.*).

La decisión de la Sala y su interpretación del interés superior de justicia ha sido muy criticada. Los jueces defendían que para que una investigación se realice conforme al interés superior de justicia, tiene que poder dar lugar a una investigación y enjuiciamiento efectivos de los casos en un plazo razonable (ICC-02/17 ¶ 89).

El Tribunal encuentra tres razones principales por las que cree que no se llegaría a impartir justicia en Afganistán (ICC-02/17 ¶ 91). En primer lugar, reconoce que ha pasado un periodo de tiempo particularmente largo desde que se cometieron los supuestos crímenes hasta que se inició la investigación preliminar (11 años), y que este periodo de tiempo se exacerbaba con la inestabilidad política sufrida tanto en Afganistán como en otras regiones (ICC-02/17 ¶ 91 y 92).

En segundo lugar, resalta la poca cooperación por parte de los Estados implicados en la investigación (ICC-02/17 ¶ 91 y 94). En concreto, se hace una referencia a informes de supervisión interna de Estados Unidos. Según la Fiscalía, la investigación e información sobre los abusos contra detenidos que contenían los informes resultaban insuficientes e inadecuados (ICC-02/17 ¶ 78). A pesar de que no se mencione explícitamente en la decisión, cabe mencionar la actitud un tanto arisca por parte de la Administración del presidente Trump en respuesta del intento de la Fiscalía de la CPI de investigar a los oficiales americanos por sus actuaciones en Afganistán. El discurso que dio John

Bolton⁶ el 11 de septiembre de 2018 en el que determinó que Estados Unidos iba a utilizar todos los medios necesarios para proteger a los ciudadanos provenientes de Estados Unidos o cualquier país aliado de todo procedimiento injusto por parte de la Corte Penal Internacional, Tribunal de que consideraba ilegítimo. Alega, además, que Estados Unidos no iba a cooperar con la CPI ni proporcionaría ninguna ayuda a la CPI. (Bolton, 2018, *S.P*). La Administración de Trump cumplió su cometido de no cooperar con la Corte, pues en marzo de 2019 Mike Pompeo⁷ anunció que se iban a revocar y denegar cualquier visa concedida al personal de la CPI para investigar la situación de Afganistán. En abril de 2019 Pompeo también amenazó con imponer sanciones económicas a la CPI si esta continuaba investigando los sucesos ocurridos en Afganistán. (Ochs, 2019 p. 94).

La tercera razón que ofreció el Tribunal para justificar que la investigación en Afganistán no respondía a un interés superior de justicia era que opinaba que, dado el lapso de tiempo entre el momento en el que se realizaron los supuestos crímenes y la apertura de la investigación, la poca cooperación por parte de los Estados involucrados y su inestabilidad política, era poco probable que la Fiscalía pudiera acceder y proteger a testigos, encontrar pruebas y capturar a los acusados (ICC-02/17 ¶ 91 y 93). La Corte señaló además que no había sido creada ni estaba equipada para investigar todos los crímenes internacionales de gran gravedad, y que por tanto era más eficiente que se centrara en aquellos casos en los que si pudiera tener más éxito a la hora de conseguir justicia ((ICC-02/17 ¶ 90). Así, la Sala concluyó que, a pesar de que los sucesos en Afganistán cumplían con todos los requisitos de jurisdicción y admisibilidad para que la Corte pudiera conocer de ellos, los pocos prospectos de éxito hacían que la investigación de la Fiscalía no fuera acorde del interés superior de justicia. ((ICC-02/17 ¶ 96)

El Fiscal recurrió la decisión, y, finalmente, la sala de apelaciones decidió de manera unánime el 5 de marzo 2020 revocar la sentencia de la Sala de Cuestiones Preliminares

⁶ Consejero de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2018-2019 (Rauch, *S.F*, *S.P*)

⁷ Secretario de Estado de Estados Unidos de 2018-2021 (Department of State of United States of America ,2021, *S.F*)

permitiendo así que la fiscalía continuase su investigación de los sucesos dentro de los parámetros establecidos en su petición del 20 de noviembre. (Corte Penal Internacional, *S.F, S.P*)

El 26 de marzo de 2020 el Gobierno de Afganistán solicitó a la Corte que, en virtud del principio de complementariedad, se permitiese que las autoridades afganas fueran las que investigasen los sucesos ocurridos en Afganistán. La Corte accedió, y únicamente llevó a cabo tareas de apoyo y cooperación con las autoridades afganas. El 27 de septiembre 2021, con el cambio radical del gobierno Afgán, la Fiscal Karim A. A. Khan QC solicitó la autorización de la Sala de Cuestiones Preliminares la reanudación por parte de la Corte de la investigación preliminar de la Situación en Afganistán, puesto que entendía que el gobierno actual no iba a completar las obligaciones que le correspondían bajo el Estatuto de Roma. (Khan, 2021). Lo que llama la atención de la petición de Khan es que, en su discurso para solicitar la reapertura de la investigación, declaró que únicamente iba a centrarse en los crímenes presuntamente cometidos por los Talibanes y el Estado Islámico (ISIS de Khorasan o IS-K), y no priorizar otras áreas de investigación. (Khan, 2021).

A pesar de que Afganistán sea sólo una situación y no un caso abierto, encontramos que es muy relevante en cuanto al principio de complementariedad. En concreto, resulta preocupante el razonamiento jurídico llevado a cabo por la Sala de Cuestiones Prejudiciales de la Corte, en el que se deniega el proceso de investigación porque entienden que, como no iba a ver una cooperación activa por parte de los gobiernos, la investigación iba a resultar demasiado costosa para la Corte y por tanto, era contrario al interés superior de justicia, puesto que entendían que los esfuerzos de la Corte tenían que centrarse en los casos en los que pudieran tener mayor éxito. Si bien hay que considerar la accesibilidad que pueda tener la fiscalía para poder investigar y acusar a los presuntos responsables, sigue suponiendo, a nuestro parecer, un razonamiento poco intuitivo, dado que, en el Estatuto de Roma, tal y como hemos explicado en el apartado anterior, prevé que la Corte ha de atender a aquellos presuntos crímenes que los Estados no puedan o no estén dispuestos a investigar. Luego utilizar la negativa de los Estados como justificación para no investigar una

situación podría entenderse como algo contrario al propio Estatuto de la Corte, y un precedente bastante peligroso: si los oficiales de los Estados comprueban que, si no colaboran con la Corte esta no les investigará, podría complicar seriamente su labor como garante de justicia.

Si bien es cierto que la Sala de Apelaciones corrigió esta interpretación de interés superior de justicia seguimos pudiendo observar cómo, desde un punto de vista material, vuelve a surgir la cuestión del presupuesto y complicación de recopilar información a la hora de seleccionar quién debería ser investigado por la fiscalía, permitiendo de nuevo que no se investigue a varios de los presuntos responsables de los crímenes cometidos en Afganistán.

5.3.4 LA CORTE PENAL INTERNACIONAL EN UGANDA

A Continuación, evaluaremos la situación en Uganda como ejemplo del funcionamiento de la CPI en un país que, aparentemente, tiene interés por que la corte realice su labor, puesto que fue el propio gobierno que refirió la situación de Uganda a la Corte.

Uganda ratificó el Estatuto de Roma en enero de 2004, permitiendo además que la CPI juzgará cualquier suceso ocurrido en su territorio o cualquier crimen de los previstos en el Estatuto de Roma realizado por alguno de sus nacionales desde el 1 de julio de 2002.

La investigación de la CPI de los hechos sucedidos en Uganda se abrió en julio de 2004, cuando la CPI se dispuso a investigar los supuestos crímenes cometidos por el Ejército de Resistencia del Señor y las autoridades ugandesas desde el 1 de julio de 2002. El caso de Uganda fue referido por su propio Gobierno a la Corte Penal Internacional en enero de 2004. (Corte Penal Internacional, *S.F, S.P*)

Una de las principales preocupaciones del fiscal era localizar y arrestar a los líderes del Ejército de Resistencia del Señor. Además, reconocían en un comunicado a la prensa que muchos de los integrantes del Ejército de Liberación del Señor eran también víctimas de la violencia llevada a cabo por sus líderes, y entendían que para poder llegar a conciliar al país era de máxima importancia poder integrar a estos individuos

en la sociedad. Asimismo, urgían a la comunidad internacional que prestase su cooperación y apoyo para asegurar la paz y estabilidad en el Norte de Uganda. (*Ibid.*)

Entre los crímenes supuestamente cometidos por el Ejército de Liberación y las autoridades Ugandesas encontramos los crímenes de guerra (que incluye asesinato, tratamiento cruel de civiles, ataques contra poblaciones civiles realizados de manera intencionada, saqueos, inducción a delitos de naturaleza sexual, alistamiento forzoso de menores de edad) y crímenes de lesa humanidad (incluyendo asesinato, esclavitud, esclavitud sexual, violación es y tratos inhumanos de infligir lesiones y sufrimientos corporales graves. (*Ibid.*)

La primera de las cinco órdenes de arresto se emitió en 2005, habiendo a día de hoy dos casos cerrados y uno en proceso. Los dos acusados restantes (Joseph Kony y Vincent Otti) aún no han podido ser arrestados. (*Ibid.*)

Con este caso Podemos comprobar cómo, a pesar de que el Estado en cuestión tenga una actitud cooperativa con la Corte, el volumen de casos procesados en un periodo bastante amplio (esto es, desde el 2005 que es cuando se emitieron las órdenes de arresto) es bastante inferior al de los Tribunales *ad hoc*.

5.3.5 LA CORTE PENAL INTERNACIONAL EN LIBIA

Hemos considerado necesario explorar además una situación en la que la CPI se viera obligada a examinar un caso derivado del Consejo de Seguridad de la ONU. Como explicaremos más adelante, la situación en Libia resulta particularmente interesante, puesto que el país no ha ratificado el Estatuto de Roma, lo cual podría suponer un mayor rechazo hacia la investigación llevada a cabo por la Corte.

Libia no es un estado parte de la Corte, pero la situación hizo que, en 2011, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió referirla a la Corte Penal Internacional a través de la Resolución 1970 (2011), para que esta juzgase los crímenes descritos en el Estatuto de Roma cometidos en Libia o por sus nacionales a partir del 15 de febrero de 2011 (Corte Penal Internacional. *S.F., S.P.*). En su resolución, el Consejo de Seguridad expresó su severa preocupación al respecto:

“Expresando grave preocupación por la situación en la Jamahiriya Árabe Libia y condenando la violencia y el empleo de la fuerza contra civiles, Deplorando la grave y

sistemática violación de los derechos humanos, incluida la represión de manifestantes pacíficos, expresando profunda preocupación por la muerte de civiles y rechazando inequívocamente la incitación a la hostilidad y la violencia contra la población civil formulada desde el más alto nivel del Gobierno libio” (Resolución 1970 (2011), p.1).

La Sala de Instrucción I también llegó a la conclusión de que un conflicto armado de naturaleza no internacional estaba tomando lugar desde por lo menos a principio de marzo de 2011, en Libia entre el gobierno y diferentes grupos armados. (Corte Penal Internacional. *S.F., S.P.*).

Originalmente, la Fiscalía identificó a 5 sospechosos como máximos responsables de los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en Libia. De las 5 órdenes de arresto, tres han derivado en casos, dos siguen en libertad. La orden de arresto contra Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi (líder de Libia en el momento en el que se cometieron los crímenes) fue retirada el 22 de noviembre de 2011 a causa de su muerte. (*Ibid.*)

6. Conclusiones y propuestas

Recordemos, antes de nada, la pregunta que nos planteamos al principio del ensayo: ¿Está el Principio de Complementariedad limitando la eficiencia de la corte, o es, por el contrario, fundamental para su correcto funcionamiento y persecución de los fines relacionados con la jurisdicción internacional?

6.1. Otros Factores que podrían estar haciendo que la Corte no sea eficiente

6.1.1 Del presupuesto

Para medir si un organismo está funcionando de manera eficiente, conviene medir los gastos y la inversión que se ha realizado para asegurar su funcionamiento. En este caso, podemos observar que a la Corte Penal Internacional tiene un presupuesto en el 2022 significativamente inferior a aquel del TPIY en 2016, y más del doble de empleados. También es conveniente recordar que tiene el mismo número de jueces permanentes que el Tribunal Penal Internacional de Ruanda, y que en el Tribunal Penal Internacional de la Ex-Yugoslavia solamente contaban con dos magistrados menos.

A pesar de estas similitudes, las responsabilidades de las Cortes difieren ampliamente. Los Tribunales Penales de Ruanda y Ex-Yugoslavia únicamente eran responsables de

investigar y juzgar los crímenes cometidos en un territorio concreto en un espacio de tiempo delimitado.

En cambio, la Corte Penal Internacional es responsable de asegurarse de que los Estados parte estén siendo diligentes en la investigación de crímenes que afecten gravemente a los intereses de la comunidad internacional, y, en caso de que las jurisdicciones de los Estados a los que les corresponda la primacía no quieran o no puedan juzgarlo, es responsable de asegurarse de que se garantice la justicia a las víctimas.

En la práctica, este planteamiento ha resultado en que la Corte Penal Internacional sea responsable de nueve situaciones diferentes (International Criminal Court, 2022, *S.F.*). Es evidentemente que no ha habido un incremento de presupuesto acorde con el incremento de responsabilidad.

6.1.2 De los empleados

Sí que ha habido un incremento de personal, pero ello no ha sido reflejado en el número de casos que han llegado a la Corte Penal Internacional. Recordemos que el TPIY ha resuelto 161 casos, el TPIR 93, y la Corte Penal Internacional únicamente 31. A primera vista, resulta un tanto preocupante que, en el mismo periodo de tiempo, un Tribunal al que le corresponde conocer de los delitos llevados a cabo en un único territorio haya podido triplicar o quintuplicar aquellos de una Corte que está en el proceso de juzgar a 9 situaciones diferentes.

6.1.3 Tiempo en funcionamiento y prioridades

Tenemos que tener en cuenta dos datos muy importantes: en primer lugar, que la mayoría de los casos han sido abiertos hace menos de diez años (es el caso, por ejemplo, de la situación en Libia). Por tanto, si bien la Corte Penal Internacional ha estado operativa durante diecinueve años, no ha empezado a conocer de las situaciones concretas hasta más tarde. En segundo lugar, dado la escasez de órdenes de arresto, es muy probable que la Corte se haya centrado principalmente en los individuos presuntamente responsables de los crímenes, dejando a los oficiales y responsables de menor calibre a las cortes nacionales, mientras que los Tribunales *ad hoc*, aun compartiendo su labor con las Cortes nacionales, intuimos que probablemente expandieron su foco de atención a otras figuras que no ostentaban

tanto poder o responsabilidad, dato que entendemos reflejado en la cuantioso volumen de casos procesados.

Por tanto, podemos concluir que existen una gran variedad de razones que justifican que la Corte Penal Internacional no haya ofrecido unos resultados tan cuantiosos como sus predecesores. Las causas principales de la escasez de casos son que no se han incrementado el presupuesto (y con ello pensamos, los medios) acorde con el área de jurisdicción de la Corte, que, si bien lleva existiendo durante varios años, ha comenzado a investigar la gran mayoría de situaciones hace unos diez años, y que probablemente se esté centrando en los altos cargos responsables de los crímenes.

6. 2. El Principio de Complementariedad

¿Está el Principio de Complementariedad ralentizando a la Corte, y con ello volviéndola incluso más ineficiente de lo que está sentenciada a ser debido a su escaso presupuesto en estos últimos años?

Encontramos que este Principio Fundamental sí que añade una carga adicional muy importante a la Fiscalía, pues esta no sólo tiene que investigar si la Corte puede conocer de unos crímenes concretos por razón de gravedad, sino que además debe investigar la acción de los Estados. Y, esa investigación puede ser en vano si el Estado en cuestión decide reclamar el crimen para sus propios tribunales en virtud del principio de primacía estatal.

6.2.1 De las delaciones en el proceso

Hemos explicado en este ensayo el ejemplo de Afganistán: los crímenes a investigar se cometieron a partir del 2003, la primera solicitud para la investigación preliminar se realizó en el 2017, se denegó en 2019, se aceptó en 2020 y acto seguido Afganistán solicitó que se aplicara el principio de primacía, solo para que la Fiscalía volviese a solicitar la apertura de la investigación preliminar a causa del cambio de gobierno afgano que no parecía tener la voluntad de investigar y juzgar a responsables de los crímenes llevados a cabo en su territorio. Es decir, han pasado más de diecisiete años desde que ocurrieron algunos de los crímenes que se han calificado como extremadamente graves y contrarios a los intereses y principios de la comunidad internacional, y sin embargo los únicos juicios que ha habido han sido referentes a quién ha de juzgarlos. Una delación de más de diecisiete años para impartir justicia

supone una vulneración muy grave del Derecho de las víctimas. Y parece ser un problema no de voluntad, ni de calificación de los delitos, sino de cómo está funcionando el sistema. Pensemos además en la cantidad de recursos que se han utilizado para determinar quién tiene que juzgar los crímenes en vez de buscar a los responsables, asegurarse pruebas de gran relevancia para presentar una acusación férrea y contundente, y en la protección de testigos. Fue, a nuestro parecer, una inversión bastante poco eficiente a la hora de avanzar los intereses superiores de justicia.

En los casos en los que los Estados han resultado más cooperativos con la Corte Penal Internacional los resultados también han sido escasos.

Recordemos, por ejemplo, la situación de Uganda. Se abrió la investigación en 2004 para juzgar delitos cometidos desde el 2002. De las cinco ordenes emitidas den 2005, sólo dos casos han sido cerrados, uno sigue en proceso y dos no han podido comenzar aún a causa de que los arrestados no han podido ser arrestados. Aun contando con que la Corte entendió que únicamente era necesario emitir cinco órdenes de arresto (que, de nuevo, no quiere decir que sean los únicos responsables, sino simplemente los únicos con suficientemente poder u importancia como para ser susceptibles de ser juzgados por la CPI), encontramos que dice muy poco a favor de la eficiencia de la CPI si no ha sido posible resolver los tres casos a los que tenían acceso desde el 2005.

6.2.2 Comparación con los tribunales *ad hoc* y con la aplicación del principio de primacía
Viendo las cosas como son, podemos asegurar que efectivamente, Las cortes *ad hoc* con primacía resuelven un mayor número de casos que una Corte Internacional cuyo principio de funcionamiento es la complementariedad. No obstante, que la CPI funcione en base al principio de primacía o proponer que se cambie la CPI por una serie de tribunales *ad hoc* no resulta factible a largo plazo.

La primera cuestión que hace prácticamente inviable a este planteamiento es, sin lugar a duda, el coste que supondría. Es más económico (aunque no necesariamente eficiente) el tener dieciocho jueces para todas las situaciones que dieciocho jueces por situación. Además, se añaden unos costes de intendencia: la CPI ya está firmemente establecida, la gran inversión inicial para establecer un domicilio ya ha sido realizada.

En cambio, en el caso de los tribunales *ad hoc* habría que hacer una inversión semejante en cada ocasión en la que surja una nueva situación.

En segundo lugar, el principio de primacía no solventaría todos los problemas de la Corte a la hora de resolver casos. Por ejemplo, entendemos que los Estados Unidos no hubieran tenido ningún tipo de reparo a la hora entorpecer la labor de un tribunal *ad hoc* en Afganistán de la misma manera que lo hizo con la Corte Penal Internacional. Es más, se podría argumentar que la CPI, al ser un órgano que perdura en el tiempo, podría ganar experiencia a la hora de gestionar a Estados con espíritu obstructor, y así poder desarrollar mejores medios para solventar semejantes inconveniencias para garantizar que se cumplan los intereses superiores de justicia. También existen otros obstáculos, como el que se toparon los tribunales británicos a la hora de investigar los presuntos crímenes de sus tropas en Iraq, que tampoco podrían ser solventados por el mero hecho de que los casos sean investigados por un tribunal no nacional.

Tampoco resultaba razonable plantear que la Corte Penal Internacional comience a operar en base del principio de primacía. En primer lugar, volvemos a los temas económicos. Hemos comprobado que la cantidad actual de jueces y empleados no parecen dar abasto para la labor que se les encomienda, por tanto, es inútil pretender que pudieran abarcar todos los crímenes de gran gravedad que ocurriesen en el mundo sin aplicar ningún tipo de filtro como podría ser el principio de complementariedad.

Finalmente, el principio de primacía, tanto en la Corte Penal Internacional como en los Tribunales *ad hoc* amenazaría gravemente la soberanía de los Estados. Por norma general, los Estados mantienen en muy alta estima su libertad y su soberanía. Una ventaja indudable de la Corte Penal es que los Estados tienen más margen de maniobra para que una corte externa no les mine su autoridad: simplemente tienen que actuar diligentemente. Mas si los Estados comenzasen a sentirse como si les estuvieran limitando su soberanía, podrían incrementar las tensiones y el odio hacia el tribunal no nacional, alentando a la obstrucción de justicia como manera de defender sus intereses y libertad.

6.2.3 Otros objetivos de la Corte Penal Internacional

Cabe recordar que el objetivo de la Corte Penal Internacional no es solo juzgar el mayor número de casos posibles, sino asegurarse de se investigue todo delito suficientemente grave como para causar grave preocupación a la Comunidad Internacional.

El principio de complementariedad ayuda a fomentar que los propios Estados inviertan en fortalecer sus propios sistemas de justicia. Primero, porque como hemos dicho antes, así aseguran que se mantenga su soberanía. Segundo, porque bajo el principio de primacía, les resultaría absolutamente innecesario hacer esas inversiones, pues serían conscientes de que la Corte Penal Internacional les reclamaría los casos de mayor importancia.

6.3. Conclusión Final

La Corte Penal Internacional es ineficiente frente a otros tribunales que gozan del principio de primacía. La principal razón no es el principio de complementariedad, sino una falta de recursos y presupuestos que obligan a la Fiscalía a ser más selectiva a la hora de investigar a los presuntos responsables de los crímenes, impidiendo así que se juzgue a todos aquellos que estuvieron involucrados en su comisión.

Si bien el principio de complementariedad ha supuesto, en ocasiones, un elemento de demora en los procesos nos sigue pareciendo la única opción viable en cuanto a la manera de funcionar de la Corte Penal Internacional. El respeto a la soberanía de los Estados miembros sigue siendo fundamental para la supervivencia de cualquier institución internacional. De igual manera, el principio de complementariedad contribuye a alcanzar otros objetivos de la Corte que van más allá de asegurarse de que los responsables de crímenes extremadamente graves no queden impunes: esto es, fortalecer los sistemas jurídicos nacionales.

6.4. Propuestas

En primer lugar, y dado que la primera fuente de ineficacia resulta de la falta de fondos, que se incrementen o se gestionen mejor los mismos para poder abarcar la gran tarea encomendada.

En segundo lugar, examinar mecanismos para conseguir mayor independencia de los Estados más poderosos como podría ser cualquier miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

En tercer lugar, defendemos que la Corte Penal Internacional continúe funcionando bajo el Principio de Complementariedad, pues encontramos que el desarrollo de la labor de la Corte bajo el principio de primacía es inviable a largo y corto plazo por motivos económicos y políticos. No obstante, recordamos la necesidad de aligerar los procedimientos en los que se investiga y otorga la jurisdicción de los casos, pues las dilaciones indebidas complican la recopilación de las pruebas y vulneran los derechos de las víctimas.

Anexos

Anexo 1: Mapa de los países partícipes de la CPI



Fuente: El Orden Mundial, 2019

Anexo 2: Tabla de reclamaciones resueltas por el Ministerio de Defensa de Reino Unido

4.1 Table 2: Settled claims, by category

	FY16/17	FY17/18	FY18/19	FY19/20	FY20/21
Total claims settled	3,391r	2,879r	2,728r	2,783r	2,549
Public Liability	1,095	964r	755r	781r	989
Motor	913r	819	647r	665	423
Personal injury	185	144	141r	91	61
Property/ vehicle damage	720r	666	500	569	357
Vehicle overseas	8	9	6	5	5
Other Public Liability	182r	145r	108r	116r	566
Personal Injury	80r	58r	48r	50r	55
Low flying	49r	36r	33r	35	46
Maritime	6	5	6	2	8
Iraq Private Law	-	2r	2r	1	417
Afghanistan Private Law	1r	-	1r	-	13
NI Legacy	15	6	2	4	7
Other	31	38	16	24r	20

Fuente: Ministry of Defence, 2021

Anexo 3: Presupuesto TPIY

REGULAR BUDGET:

2014-2015: \$ 179,998,600

2012-2013: \$ 250,814,000

2010-2011: \$ 286,012,600

Fuente: United Nations International Residual Mechanism for Criminal Tribunals S.F, S.P.

Bibliografía:

Bolton, J. (2018) "Speech to de Federalist Society". Estados Unidos, Washington D.C.

Recuperado el 1 de mayo de 2022 de

<https://www.aljazeera.com/news/2018/9/10/full-text-of-john-boltons-speech-to-the-federalist-society>

Cela, J. y Parras Parras, A. (2012). La documentación de la guerra de la antigua

Yugoslavia a través de las fotografías de Gervasio Sánchez. *Documentación de las Ciencias de la Información*, 35, 83-99. Recuperado el 6 de junio de 2022 de

http://dx.doi.org/10.5209/rev_DCIN.2012.v35.40447

Consejo de Seguridad de la ONU (S.F). *Tribunales Internacionales*. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/international-tribunals>

Common Law Claims and Policy Division (2015). 20151109- Compensation Payments Made To Civilian Nationals, UK Service Personnel And The Families Of UK Service Personnel As A Result Of The Conflicts In Afghanistan And Iraq. Ref: FOI2014/06481. Recuperado el 5 de mayo de 2022 de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/476727/20151109-FOI2015-06481-RESPONSE-O.pdf

Corte Penal Internacional. (S.F.) *Afghanistan, Situation in the Islamic Republic of Afghanistan ICC-02/17*. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://www.icc-cpi.int/afghanistan>

Corte Penal Internacional. (S.F.) *Libya, Situation in Libya ICC-01/11*, consultado el 6 de junio de 2022 en <https://www.icc-cpi.int/libya>

Corte Penal Internacional (S.F) *Preliminary examination Iraq/UK*. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://www.icc-cpi.int/Iraq>

Corte Penal Internacional. (S.F). *Uganda, Situation in Uganda, ICC-02/04*. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://www.icc-cpi.int/uganda>

Department of State, United States of America (S.F). Biographies of the Secretaries of State: Michael R. Pompeo (1963–). Office of the Historian. Recuperado el 1 de mayo de 2022 de <https://history.state.gov/departmenthistory/people/pompeo-michael-r>

El Orden Mundial, 2019. ¿Por qué EE. UU., China o Rusia no aceptan la jurisdicción de la Corte Penal Internacional? *EOM*. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://elordenmundial.com/por-que-corte-penal-internacional/>

Escobar Morales, A. (2006-2007). Independencia de Montenegro, consecuencia natural de autodeterminación y guerras. *Oasis*. 2006-2007 (12), 171-183

Ferreira, M. (2015) Desintegración y guerras de secesión en Yugoslavia. *EOM*. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://elordenmundial.com/desintegracion-y-guerras-de-secesion-en-yugoslavia/>

International Criminal Court (2022) *About the Court*. Recuperado el 31 de mayo de 2022 de <https://www.icc-cpi.int/about/the-court> .

International Justice Resource Center (S.F) *ICTR*. Recuperado el 4 de junio de 2022 en <https://ijrcenter.org/international-criminal-law/ictr/#:~:text=The%20ICTR%2C%20which%20was%20established,responsibl,e%20for%20the%20Rwandan%20genocide.>

Jurdi, N. (2010). The Prosecutorial Interpretation of the Complementarity Principle: Does It Really Contribute to Ending Impunity on the National Level? *International Criminal Law Review* (10),73–96

Khan QC, K. (2021). “Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Karim A. A. Khan QC, following the application for an expedited order under article 18(2) seeking authorisation to resume investigations in the Situation in Afghanistan”. Recuperado el 1 de mayo de 2022 de <https://www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-international-criminal-court-karim-khan-qc-following-application>

Meyer, F. (2006). Complementing Complementarity. *International Criminal Law Review* (6), 549-583

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. (s.f.). Naciones Unidas. La Corte Penal Internacional. Recuperado el 14 de enero de 2022, de exteriores.gob: <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/politicaexteriorcooperacion/nacionesunidas/paginas/cortepenalinternacional.aspx>

Ministry of Defence (2021). Official Statistics, MOD common law compensation claims statistics 2020/21. *Gov.UK*. Recuperado el 2 de junio de 2022 de <https://www.gov.uk/government/statistics/mod-common-law-compensation->

[claims-statistics-202021/mod-common-law-compensation-claims-statistics-202021](https://www.myt.org.mx/memoria_url/ex-yugoslavia-diversidad#:~:text=La%20Rep%C3%BAblica%20Federal%20Socialista%20de,provincias%20aut%C3%B3nomas%3A%20Kosovo%20y%20Voivodina)

Museo memoria y Tolerancia (2022), Diversidad, *Museo Memoria y Tolerancia*.

Recuperado el 6 de junio de 2022 de https://www.myt.org.mx/memoria_url/ex-yugoslavia-diversidad#:~:text=La%20Rep%C3%BAblica%20Federal%20Socialista%20de,provincias%20aut%C3%B3nomas%3A%20Kosovo%20y%20Voivodina.

Newton. M (2001), Comparative complementarity: Domestic jurisdiction consistent with the Rome statute of the international criminal court. *Military Law Review* (167) 20-73. Recuperado el 6 de junio de 2022 de https://www.researchgate.net/publication/292833361_Comparative_complementarity_Domestic_jurisdiction_consistent_with_the_Rome_statute_of_the_international_criminal_court

Noel Dussort, M. (2014). El Genocidio de Ruanda, 20 años después. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI, 2014*. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/100885>

Ochs, S. (2019) The United States, the International Criminal Court, and the Situation in Afghanistan. *Notre Dame Law Review Reflection*, 95 (2) 89-100. Recuperado el 3 de abril de 2022 de https://scholarship.law.nd.edu/ndlr_online/vol95/iss2/1/

Olásolo Alonso, H (2012) El Principio De Complementariedad Y Las Estrategias De Actuación De La Corte Penal Internacional En La Fase De Examen Preliminar *Via Inveniendi et Iudicandi*, 7, (2), 79-102. DOI: [10.15332/s1909-0528.2012.0002.06](https://doi.org/10.15332/s1909-0528.2012.0002.06)

ONU: Asamblea General, Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, 25 de mayo de 1993

ONU: Asamblea General, Estatuto de roma de la Corte Penal Internacional, 17 Julio 1998, ISBN No. 92-9227-227-6

Philippe, X. (2006). Los Principios de Jurisdicción Universal y Complementariedad: Su Interconexión. *International Review of the Red Cross*. 862, 1-27

Pre-Trial Chamber II of the International Criminal Court, num. ICC-02/17, de 12 de abril de 2019

Quesada Alcalá, C. (2005) *La Corte Penal Internacional y la Soberanía Estatal*. Tirant lo Blanch

Rauch, R. (S.F). *John Bolton*. Britannica. Recuperado el 1 de mayo de 2022 de <https://www.britannica.com/biography/John-R-Bolton>

Roberge, M. (1997). Jurisdicción de los Tribunales ad hoc para ex Yugoslavia y Ruanda por lo que respecta a los crímenes de lesa humanidad y de genocidio. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdl7n.htm>

Rodríguez Vázquez, D. (2017). El genocidio de Ruanda: análisis de los factores que influyeron en el conflicto. *bie3: Boletín IEEE*, (6), 704-722. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6130239>

The Appeals Chamber of the International Criminal Court, num. ICC-02/17 OA4, de 5 de marzo de 2020.

The Office of the Prosecutor of the International Criminal Court (2020). SITUATION IN IRAQ/UK FINAL REPORT. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/201209-otp-final-report-iraq-uk-eng.pdf>

Trahan, J. (2012). Is Complementarity the Right Approach for the International Criminal Court's Crime of Aggression? Considering the Problem of "Overzealous" National Court Prosecutions. *Cornell International Law Journal*. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://www3.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Trahan-final.pdf>

United Nations International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (S.F). *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*. Recuperado el 4 de junio de 2022 en <https://www.icty.org/>

United Nations International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (S.F). *Legacy website of the International Criminal Tribunal for Rwanda*. Recuperado el 4 de junio de 2022 en <https://unictr.irmct.org/en/tribunal/chambers>

United Nations International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (octubre 2019) *Key Figures of the Cases*. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://unictr.irmct.org/en/cases/key-figures-cases>

United Nations International Residual Mechanism for Criminal Tribunals (mayo 2021) *Key Figures of the Cases*. Recuperado el 6 de junio de 2022 de <https://www.icty.org/en/cases/key-figures-cases>

Yang, L. (2005) On the Principle of Complementarity in the Rome Statute of the International Criminal Court, *Chinese Journal of International Law*,4 (1), 121-132. doi:10.1093/chinesejil/jmi014