



# ► La Corte Penal Internacional en África: la dirección política de su intervención

*Este artículo debate el elemento de la discreción política que se ha presentado en cada una de las cuatro intervenciones que la Corte Penal Internacional ha llevado a cabo en África a través de la descripción de los patrones comunes presentados en ellas. Busca así ejemplificar los mecanismos de conducta política que este ente judicial internacional antepone a la provisión de justicia en el terreno de sus intervenciones.*

## **MAURICIO PALMA GUTIÉRREZ**

*Internacionalista de la Universidad del Rosario (Bogotá). Especialista en Estudios Políticos Europeos del Institut d'Études Politiques (Estrasburgo, Francia). Especialista en Periodismo de la Universidad de los Andes (Bogotá). Profesor universidades del Rosario y Sergio Arboleda. Investigador del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESE DEN- de la Escuela Superior de Guerra (Bogotá).  
E.mail: xmpalmax@hotmail.com*

*Recibido: 20 julio de 2009.*

*Evaluado: 15/30 de septiembre de 2009.*

*Aprobado: 07 de octubre de 2009.*



**Palabras clave:** Fiscalía, Provisión de Justicia, Remisión, Intervención, Consejo de Seguridad, Investigación.

Hasta hoy, la Corte Penal Internacional (CPI) ha reconocido en cuatro Estados situaciones en las que presuntamente algunos individuos, entre agentes estatales y no estatales, fuesen los responsables de la comisión de ciertos crímenes que son de competencia del tribunal. Los casos registrados se ubican en la República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sudán y Uganda, conocidos por ser los laboratorios de intervención de un tribunal que, aunque viene trabajando desde el año 2002, aún se encuentra en pleno proceso de legitimación como una entidad efectiva en el contexto internacional. Este arduo proceso ha llevado a que en un período relativamente corto se hayan dictado 13 órdenes de detención en contra de individuos sindicados de crímenes de guerra y de lesa humanidad. Sin embargo, sólo cuatro de estas órdenes han terminado con la captura efectiva de los mismos. Por otra parte, sólo una persona<sup>1</sup> ha comparecido voluntariamente ante la CPI, lo que extiende a 14 el espectro de expedientes individuales abiertos en la Haya.

De este panorama se deduce una característica fundamental. Los cuatro Estados concernidos están situados en África. Tres de ellos hacen parte del Estatuto de Roma<sup>2</sup> y han remitido unilateralmente sus situaciones ante la CPI. El otro Estado, Sudán, ha sido incluido dentro de las investigaciones del tribunal penal gracias a la remisión realizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>3</sup>, luego de un estrecho proceso de regateo político. No obstante, surge una duda en el momento de evaluar el escenario. Si la CPI es un ente procesal con vocación geográfica universal, ¿Por qué sólo hasta ahora se han conocido las situaciones de algunas naciones africanas? Una primera perspectiva haría hincapié en los rasgos más comunes que estos cuatro Estados detentan: (i) procesos de independencia acelerada; (ii) fuertes tensiones étnicas; (iii) un constante clima de inestabilidad política; y (iv) la subsiguiente mecanización de la violencia como herramienta de acción social.

Estos factores, pueden ser tomados *a priori* como los que han conducido a que la CPI haya decidido extender su acción en esta región del mundo. Sin embargo, existen también motivaciones políticas tanto del tribunal como de algunos Estados que abogan -o no- por la continuidad de su acción. Estas son en ocasiones olvidadas pese a ser elementos inequívocos en el desarrollo de investigaciones de este ente judicial internacional.

Por esta razón, el presente escrito buscará describir las similitudes fácticas que en cada una de las cuatro situaciones de intervención se han venido desarrollando, para así, evaluar los elementos que han determinado la apertura de las investigaciones desde la esfera de la dirección política internacional. Esto con el fin de indagar sobre los principales marcos de conducta que la CPI podría llegar a utilizar al momento de abrir un nuevo escenario de intervención en cualquier otro punto del globo.

## > Rasgos comunes de los Estados intervenidos

Para comenzar a hablar de los códigos de conducta que se evidencian como similares en cada uno de los cuatro Estados en los que la CPI ha intervenido, hay que tener en cuenta: el mismo momento de la remisión en cada situación, la forma en que ésta fue efectuada y el lapso en el cual cada una de las investigaciones fue iniciada.

La Uganda de Yoweri Museveni<sup>4</sup>, fue el primer Estado que hizo parte del Estatuto de Roma y que decidió remitir de manera unilateral su caso ante el tribunal, ya que en apariencia no

1 Este sujeto, presunto líder del "Justice and Equality Movement" que opera en Darfur, responde al nombre de Bahr Idriss Abu Garda. Compareció voluntariamente ante la CPI el 17 de mayo de 2009 y en su audiencia, se estableció que la confirmación de los cargos en su contra se llevará a cabo en 2009. Ver: Corte Penal Internacional. Abu Garda est arrivé dans les locaux de la Cour pénale internationale. En <http://www.icc-cpi.int/Menu/Go?id=396e8b4e-d618-4dce-a444-6c0ea6634c44&lan=fr-FR> Consultado el 20 de junio de 2009.

2 109 Estados han ratificado el Estatuto de Roma a julio de 2009.

3 S/RES/1593 (2005), 31 de mayo de 2005.

4 Antiguo líder guerrillero y presidente de Uganda desde 1986.

se encontraba en capacidad de proveer justicia en la situación específicamente referida al combate con los insurgentes del Lord's Resistance Army (El ejército de la Resistencia del Señor). A partir de diciembre de 2003 el folio de la situación ugandesa estaba disponible en el escritorio del fiscal del tribunal, Luis Moreno Ocampo. Sin embargo, esta no fue la primera situación en la que una investigación estuviera oficialmente abierta por los funcionarios de la CPI. El gobierno de la República Democrática del Congo, a cargo de Joseph Kabila<sup>5</sup>, remitió también de manera unilateral su situación a la CPI en marzo de 2004. La investigación tardó pocos meses en iniciarse -a partir de junio del mismo año-, la Fiscalía comenzó a indagar sobre las situaciones de exacerbada violencia, en las que en apariencia, algunos grupos de insurrectos en las regiones más orientales del país, Kivu y Turi, habían sido protagonistas. Mientras tanto, la situación en Uganda comenzó a ser investigada en julio, una vez el mismo tribunal se aseguró de que su investigación no iría en contra del interés de la justicia<sup>6</sup>.

Este interés, por otra parte, estuvo muy ligado a la demora efectiva para que el tribunal penal abriera la investigación sobre la situación que le había sido remitida por el gobierno centroafricano -con Francois Bozizé a la cabeza- desde diciembre de 2004. Sólo hasta mayo de 2007 el personal de la Fiscalía de la CPI se desplazó hacia la República Centroafricana para comenzar con las operaciones. Esto respondió también a un fuerte conflicto de intereses entre el tribunal más alto de dicho Estado en torno a la aceptación efectiva de la competencia de la CPI sobre su territorio. Mientras tanto, el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) ya había remitido la situación específica de Darfur<sup>7</sup> en el Sudán de Omar Al Bashir al tribunal penal de La Haya -desde marzo de 2005-, a lo que éste respondió con la apertura casi inmediata de la investigación a partir de junio del mismo año.

De todas formas, la temporalidad que se desarrolló alrededor de la manera en que la Fiscalía del tribunal comenzó a efectuar cada una de las investigaciones en el terreno, se queda fuera del espectro analítico sin evaluar las características que determinan los rasgos comunes a estos cuatro Estados intervenidos. Hijas

de la ola de descolonización posterior a la Segunda Guerra Mundial, estas repúblicas tuvieron que lidiar con los fallos administrativos y organizacionales que sus colonizadores dejaron. Británicos -en el caso de Sudán y Uganda-, franceses -en el caso de la República Centroafricana- y belgas -en el caso de la República Democrática del Congo-, se apresuraron durante los años de 1950-1960 al abandonar sus antiguos nichos de explotación minera y amplios monopolios mercantiles. Presionados no sólo por el desarrollo de nociones como la libre autodeterminación de los pueblos, sino por los profundos huecos fiscales que la manutención de las colonias provocaba en cada uno de sus presupuestos, la ruta a seguir por parte de los europeos, fue el abandono intempestivo del territorio africano. Con él, la polarización del poder político y la ausencia de mecanismos democráticos perdurables en el tiempo se volvieron consecuencias evidentes en los nuevos Estados, que habían sido contruidos sobre fronteras políticas -hechas a compás en palacios europeos<sup>8</sup>- y no sobre reales límites poblacionales. De allí que el sectarismo político y la imposición de dictaduras en cada uno de los casos<sup>9</sup> evaluados tuvieran matices de contraposición étnica, que hasta hoy, fundamentan el desarrollo de la violencia en cada uno de estos cuatro escenarios.

Grupos étnicos como los Acholi en Uganda; los Yakoma en República Centroafricana; los Fur y Zaghawa en Darfur y los Hutus en República Democrática del Congo, por sólo mencionar los más conocidos; serían los principales damnificados de las campañas de exterminio iniciadas por dirigentes políticos desde hace algunas décadas. Su reacción se transformó en una respuesta taliónica, tomando las armas, hasta configurar grupos armados conocidos hasta hoy como el *Mouvement pour la Libération du Congo* (Movimiento para la liberación del Congo)<sup>10</sup>, el *Front National pour la Libération du Congo* (Frente Nacional para la Liberación del Congo), el ya mencionado *Lord's Resistance Army* o el *Justice and Equality Movement* (Movimiento por la Justicia y la Igualdad). Las acciones de estos grupos son tangibles hoy día, siendo la violación y exterminio sistemático, el pillaje y el reclutamiento forzoso sus mecanismos de operación más usuales.

Ligado a esto, hay que recordar que existen constantes acusaciones en contra de las fuerzas gubernamentales que recalcan prácticamente en los mismos códigos de conducta anteriormente descritos. Tanto en el pasado como en la actualidad, las denuncias hechas por diferentes actores

5 Hijo del asesinado Laurent Desiré Kabila y presidente congoleño desde 2001.

6 Este criterio se basa en la presunción de que la CPI se abstendrá de iniciar una investigación si ésta pone en riesgo la operatividad de la justicia en una situación determinada. Ver: Moreno Ocampo, Luis. Discours devant la Quatrième session de l'Assemblée des États parties 28 novembre - 3 décembre 2005. En: [http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/OCBFF4AC-1238-4DA1-9F4A-70D763F90F91/278515/LMO\\_20051128\\_French.pdf](http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/OCBFF4AC-1238-4DA1-9F4A-70D763F90F91/278515/LMO_20051128_French.pdf) Consultado el 22 de junio de 2009.

7 El cual se había convertido en un punto de inflexión internacional para diferentes agencias gubernamentales y no gubernamentales, gracias a la crisis humanitaria que ha desplazado a miles de personas a diferentes Estados vecinos.

8 Habría que recordar sucesos históricos como la Conferencia de Berlín de 1889, en la que las principales potencias europeas de la época repartieron entre sí la extensión del continente africano.

9 En el caso congoleño habría que recordar a Mobutu Sese Seko, en el ugandés a Idi Amin y en el centroafricano a Jean Pierre Bokassa.

10 El cual no sólo operaba en territorio congoleño sino en el centroafricano a invitación del antiguo presidente Felix-Ange Patassé.

de la sociedad civil en torno a la comisión de dichos crímenes, apuntan hacia todos los bandos en conflicto. Estas situaciones construidas alrededor de nefastas características de inestabilidad política y odio racial -por no mencionar el elemento de la pobreza y la inequidad constantes que catalizan este escenario común- se convierten aparentemente en los casos en los que una intervención de la CPI se torna necesaria; como entidad en capacidad de proveer justicia. Pero ya en la esfera de las intervenciones actuales, hay que tener en cuenta varios factores que ayudan a entender las motivaciones políticas de su acción. Por una parte, el factor de la dirección política interna en los casos unilateralmente referidos -que no siempre trae consigo los resultados esperados-, el factor de la negociación entre Estados en el interior del Consejo de Seguridad como garante de la paz, la estabilidad en el sistema internacional, y por supuesto, el criterio de legitimación que aún está en construcción en el interior del tribunal internacional.

## > Dirección política

El cálculo común entre los gobernantes de los Estados que decidieron remitir unilateralmente su situación ante el tribunal se reduce principalmente a la búsqueda de un mecanismo de coacción ante los principales líderes insurgentes que operaban -y que en algunos casos operan hasta hoy- en su territorio. Una eventual investigación de la CPI en el territorio ugandés, centroafricano o congoleño, podría entonces aumentar las posibilidades de que los individuos alzados en armas buscaran concertar negociaciones de paz o decidieran deponerlas. Sin embargo, de este cálculo no siempre se recogen los resultados esperados. La remisión del caso de Uganda, por ejemplo, intensificó las acciones del Lord's Resistance Army y su desplazamiento hacia la República Democrática del Congo. Esto generalizó la situación que en principio únicamente le concernía a Kampala. En el caso congoleño la violencia continúa, aunque hay tres individuos que hoy están siendo procesados por el tribunal internacional luego de haber sido capturados, y en apariencia, los líderes que aún están en el ejercicio de sus actividades criminales no encuentran en la figura de la CPI un elemento de coerción efectiva hacia sus acciones<sup>11</sup>.

Ahora bien, en el caso de la única situación que hasta ahora ha sido remitida por el Consejo de Seguridad de la ONU, hay que evaluar el proceso decisorio que llevó a que este organismo, como emanación de la voluntad de la comunidad internacional, dispusiera reconocer ante la CPI una situación específica. Las constantes denuncias y la rápida difusión de los sucesos, en donde la violencia sistemática en la región de Darfur

se manifestó a comienzos del año 2000, hizo que algunos gobiernos -como los de los Estados de la Unión Europea<sup>12</sup>- se sintieran presionados, por una parte, a tomar decisiones. La opción de la CPI se convirtió en un mecanismo de acercamiento y coacción ideal ante el gobierno de Al Bashir, conocido como uno de los gestores de la ignominia en la región.

Sin embargo, por otra parte, el poder blando<sup>13</sup>, es uno de los mecanismos de acción europeos preferidos en el contexto internacional. La reciprocidad hacia la defensa del Derecho Internacional es utilizada como una forma para incrementar la legitimidad en el sistema. De allí que la preocupación haya sido transferida al Consejo de Seguridad en donde pese a la renuencia estadounidense, china y rusa a la CPI, el veto no fue utilizado. Estados Unidos no detuvo el proceso al ver en él una oportunidad para menguar las acciones del gobierno de Al-Bashir, el cual ha sido catalogado como una administración reacia a delimitar su política dentro del modelo norteamericano desde la década de 1990. En los casos de China y Rusia, aunque se tuvieron en cuenta los intereses comerciales que sostienen hasta hoy en Sudán -oscilantes entre el petróleo y las armas-, éstos prefirieron no enfrentarse abiertamente con los demás miembros permanentes del órgano máximo de la ONU, al no bloquear la remisión de la situación al tribunal. Queda la duda al respecto si en el caso de una posible nueva remisión efectuada por el Consejo de Seguridad, los factores políticos influirán. ¿Qué pasaría si Francia o el Reino Unido, partes del Estatuto de Roma, ponen en discusión la posibilidad de una intervención de la CPI en un Estado que es de interés para los Estados Unidos? ¿Acaso éstos dudarían en utilizar su poder de veto para entorpecer el proceso?

Por último, la CPI es una entidad originada de la voluntad de algunos Estados. Esto hace que como órgano internacional, los funcionarios responsables de su operación deban responder con hechos y resultados ante éstos. Las gigantescas inversiones presupuestales transferidas por los Estados europeos o Japón, deben ser compensadas con la provisión de justicia en aquellas regiones en donde la operatividad no es evidente. En el caso de las situaciones africanas, gracias al contexto de inestabilidad anteriormente discutido, así como las constantes denuncias hechas por entidades no gubernamentales -de las cuales se vale el tribunal internacional para efectuar sus investigaciones-, la provisión de resultados pudo ser fácilmente abordada en comparación con otras situaciones específicas en el globo.

El trabajo para la CPI estaba prácticamente hecho. En el momento de abrir las investigaciones, los funcionarios de la Fiscalía sólo se debieron remitir a la confirmación

11 Actualmente en las regiones de Ituri y Kivu siguen operando con fuerte intensidad algunos grupos alzados en armas como el *Congres National pour la Défense du Peuple* y las *Forces pour la Libération de Rwanda*.

12 Que en su conjunto hacen parte de la CPI.

13 Traducido del inglés *Soft Power*.

de los hechos, para que así, los responsables fueran procesados. El hacer efectivas las capturas no es una competencia del tribunal, y por esa parte -inconclusa hasta ahora-, los funcionarios pueden estar tranquilos. En este punto hay que pensar si el organismo internacional habría decidido iniciar sus operaciones en un Estado completamente diferente del contexto africano. Es poco probable que la rapidez para proveer resultados hubiera sido de la misma intensidad, sobre todo, en el momento de ir en contra de los intereses de un Estado determinado que apoya la labor de la CPI, pero que en otros contextos puede llegar a ser el custodio de individuos que han incurrido en la comisión de crímenes de guerra o lesa humanidad<sup>14</sup>.

### Conclusiones: la provisión de justicia y dirección política

Las intervenciones de la CPI en África, como único continente que ha sido receptor de su acción hasta ahora, responden a diferentes criterios que van más allá de la esfera de lo propiamente evidente. Por una parte, es cierto que la situación específica de cada uno de los cuatro Estados concernidos se ha venido matizando por un sin fin de interacciones políticas en las que el componente étnico es factor de disputa. Esto ha incidido para profundizar en el extenso trecho de inestabilidad al interior de cada una de dichas sociedades. El rol desempeñado por la descolonización y el recurso de la violencia sistemática y generalizada, han influido para que en cada uno de esos escenarios, la provisión de justicia por parte de la estructura estatal presente en el territorio haya sido compleja. Pero, por otra parte, hay que tener en cuenta que si bien las características anteriormente mencionadas catalizan el fallo del aparato jurisdiccional en cada uno de los Estados, la intervención de la CPI no ha dependido únicamente de ello. Es inminente y recomendable observar el escenario político en el que cada una de dichas intervenciones se ha venido desarrollando para delimitar la caracterización del tribunal. Tanto los agentes gubernamentales, como la comunidad internacional en general, han sido actores fundamentales en la dirección política adoptada por el tribunal para abrir las investigaciones en cada uno de los casos analizados. En resumen, los juegos y cálculos de intereses en cada una de las intervenciones en cuestión han sido determinantes para que esta estructura judicial internacional haya iniciado operaciones en el terreno.

Queda pendiente el debate sobre la legitimidad de la provisión de justicia en aquellos puntos en los cuales ésta es una quimera. Como elemento fundamental que

en el papel condujo a la creación del CPI, dicha función es en apariencia una de las razones de ser de las actuales intervenciones. Pero en ocasiones, este organismo parece ser un brazo más de la política entre las naciones, antes que un órgano netamente jurisdiccional. Hoy, mientras que en capilla se encuentran los casos de Afganistán, Georgia y Colombia<sup>15</sup> -los cuales podrían ser los primeros remitidos a la CPI directamente por el Fiscal de la misma-, aún queda la duda sobre el elemento político que de cada una de estas nuevas intervenciones se podría inferir. El tribunal necesita seguir produciendo resultados que amplifiquen su operación y un nuevo caso extra-africano podría ser visto como un elemento válido para este propósito. Sin embargo, resta como poco probable que éste deje de ser direccionado por algunas motivaciones políticas oponentes a diferentes agentes del sistema, antes que por la necesidad de proveer un bien inmaterial en donde no lo hay. 🇺🇸

### Bibliografía

1. Allen, T. (2006). *Trial Justice: The International Criminal Court and the Lord's Resistance Army*. Zed Books.
2. Branch, A. (2007). *Uganda's Civil War and the Politics of ICC Intervention*. *Ethics and International Affairs* No. 21 Vol. 2. Pp 179-198.
3. Dagne, T. (2009). *The Democratic Republic of Congo: Background and current developments*. Congressional Research Service Report for Congress R40108. Pp. 1-16.
4. Salih, K. (2008). *The internationalization of the Communal Conflict in Darfur and its regional and Domestic Ramifications 2001-2007*. *Arab Studies Quarterly*. No. 30 Vol. 3. Pp. 1-24.

### Documentos electrónicos

1. Apreotosei, A.I. (2008). *The International Criminal Court: Starting with Africa?* PhD Dissertation: Peter Pazmany Catholic University. Budapest. Pp. 258 En: [www.jak.ppke.hu/tanszek/doktori/letolt/aia\\_tezisa.pdf](http://www.jak.ppke.hu/tanszek/doktori/letolt/aia_tezisa.pdf) Consultado el 21 de junio de 2009.
2. Moreno Ocampo, Luis (2009). *Impunity No More*. En: *The New York Times* <http://www.nytimes.com/2009/07/02/opinion/02iht-edocampo.html> Consultado el 2 de julio de 2009.
3. Pflüger Tobias. *Deutschlands "Krieg gegen den Terror"*. En: *Connection e. V.* <http://www.connection-ev.de/z.php?ID=135>. Consultado el 7 de julio de 2009.
4. S/RES/1593 (2005), 31 de mayo de 2005. En: [http://www.un.org/Docs/sc/unscl\\_resolutions05.htm](http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions05.htm) Consultado el 17 de junio de 2009.

14 Para esto sería interesante ver el caso de la misión de la OTAN en Afganistán (ISAF). En el caso de la confirmación de las denuncias hechas por algunos medios en contra de tropas de la alianza y la no provisión efectiva de justicia, ¿Cuál sería el papel de los gobiernos de los Estados europeos involucrados? Ver: Pflüger Tobias. *Deutschlands "Krieg gegen den Terror"*. En: *Connection e. V.* <http://www.connection-ev.de/z.php?ID=135>. Consultado el 7 de julio de 2009.

15 Moreno Ocampo, Luis. *Impunity No More*. En: *The New York Times* <http://www.nytimes.com/2009/07/02/opinion/02iht-edocampo.html> Consultado el 2 de julio de 2009.