

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**LAS LIMITACIONES IMPUESTAS POR LOS ESTADOS UNIDOS Y RUSIA A
LA ACTUACIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL DESDE LAS
NEGOCIACIONES DEL ESTATUTO DE ROMA HASTA EL AÑO 2012**

AMPARO ELIZABETH MIRANDA LÓPEZ

FEBRERO 2015

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y COMUNICACIÓN
CONVOCATORIA 2012-2014

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN RELACIONES
INTERNACIONALES CON MENCIÓN EN SEGURIDAD Y DERECHOS
HUMANOS**

**LAS LIMITACIONES IMPUESTAS POR LOS ESTADOS UNIDOS Y RUSIA A
LA ACTUACIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL DESDE LAS
NEGOCIACIONES DEL ESTATUTO DE ROMA HASTA EL AÑO 2012**

AMPARO ELIZABETH MIRANDA LÓPEZ

ASESORA DE TESIS: CECILE MOULY
LECTORES/AS: ERNESTO VIVARES
BEATRIZ ZEPEDA

FEBRERO 2015

DEDICATORIA

A mis hijos, Bernarda y Camilo José, por dar sentido a todas mis luchas, las reales y las imaginadas, y por llenar cada espacio de mi vida con sus rostros, sus dilemas y sonrisas.

*Gracias por hacerme su mamá. Gracias por hacerme tan importante [...]
Gracias porque los amo. Y ese, es el amor que me hace grande.*

Isabel Allende

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, por su amor incondicional, pero sobre todo por creer en mí y alentarme en todos mis proyectos. Esta maestría no hubiera sido posible sin la ayuda permanente que recibo de ustedes.

A mis hermanas, mis confidentes, por ser las cómplices de cada una de las ideas que se me ocurren. Gracias Cris, gracias Belén por apoyar incondicionalmente el cumplimiento de esta meta.

A mis hijos, por ser la primera motivación para cursar esta maestría y por encargarse muchas veces de cocinar, atenderse y bajar el volumen de la música para no interrumpirme. Los amo.

A mi familia toda, sobrinos y sobrinas, tíos y tías, primos y primas, abuelitas, por su amor. Siempre pensé en ustedes mientras hacía esta tesis (el chat familiar nunca dejó de sonar).

A mi directora de tesis, Cecile Mouly, por su férreo compromiso con cada uno de los estudiantes que han tenido la suerte de ser sus alumnos. Gracias Cecile por corregir rigurosamente cada página de este trabajo de investigación, por compartir tus conocimientos conmigo, por darme ideas, bibliografía y consejos para mejorarlo, por motivarme a continuar. Sin tu empuje, esto se hubiera tardado muchos meses más, sin duda.

En FLACSO, a Ernesto, a Daniele, y a todos/as los y las excelentes profesores y profesoras que me impartieron clases, por sus invaluable enseñanzas. A Gladys, por su permanente ayuda. A mis compañeros y compañeras de maestría, especialmente a los de la mención en Seguridad y Derechos Humanos, por brindarme su amistad y por compartir sus conocimientos y dudas académicas en clases, porque a través de ello aprendí mucho.

A mis compañeras de relaciones internacionales del MCCTH, Malu, Caritos, Manu y Gaby, por su amistad sincera y por el trabajo en equipo.

A mi amiga Chayo, gracias por dedicar las sesiones de terapia a escucharme y armonizar mis energías. Mucho de lo que ahora creo que soy, te lo debo a ti.

A mi entrenador Guido y a la doctora y amiga Mae, gracias por enseñarme que las limitaciones solo están en la mente y que somos perfectamente capaces de alcanzar lo que nos proponemos.

.....Vivo rodeada de gente buena, gracias Dios.

Mientras hacía esta investigación, un agravamiento del conflicto árabe-israelí, el tercero en menos de 6 años, en julio y agosto de 2014, tuvo como consecuencia, según datos de Naciones Unidas, la muerte de 2.131 palestinos, 1.473 civiles, 501 de ellos niños y niñas y aproximadamente 110.000 personas desplazadas, 108.000 casas destruidas o severamente dañadas (OCHA, 2014) y la Autoridad Palestina analizaba la posibilidad de adherirse al Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional, para que este tribunal pueda juzgar los crímenes de guerra cometidos en este conflicto.

Deseo vivir en un mundo de paz, sin violencia y libre de impunidad, en el que las responsabilidades individuales de las personas que cometen crímenes de lesa humanidad sean juzgadas con todo el rigor de la ley penal internacional. Espero que este trabajo, así como otros que se han hecho y se hacen sobre el tema, generen la conciencia suficiente para que los países que todavía no lo han hecho, ratifiquen el estatuto y le otorguen a la Corte Penal Internacional la independencia y la fuerza que necesita para garantizar el juzgamiento de los crímenes más execrables que aquejan a la humanidad.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	8
MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	20
Los enfoques teóricos clásicos	20
Neoliberalismo institucional	22
El constructivismo	24
La perspectiva constructivista de Onuf.....	27
La política exterior de los estados según la corriente constructivista.....	30
La política exterior de los estados en materia de derechos humanos	35
El estudio de la CPI y su relación con los estados en la literatura académica.....	43
Conclusiones.....	47
CAPÍTULO II.....	49
LAS LIMITACIONES IMPUESTAS POR LOS ESTADOS UNIDOS A LA CPI.....	49
La posición de Estados Unidos en la negociación del Estatuto de Roma	49
La posición de Estados Unidos ante la CPI en el gobierno de George Bush	61
Los acuerdos de inmunidad con terceros estados	62
Ley de protección de los soldados estadounidenses	68
Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que contemplan inmunidad para el personal militar de los Estados Unidos que participa en operaciones de paz.....	71
La posición de Estados Unidos ante la CPI en el gobierno de Barack Obama	76
Conclusiones.....	77
CAPÍTULO III	79
LAS LIMITACIONES IMPUESTAS POR RUSIA A LA CPI.....	79
La posición de Rusia en la negociación del Estatuto de Roma	80
La conferencia en Roma	83
La posición de Rusia en la Conferencia de Revisión del Estatuto de la CPI del año 2010.....	90

Últimos pronunciamientos.....	92
Limitaciones impuestas por Rusia a la CPI.....	94
Conclusiones.....	97
CONCLUSIONES GENERALES	99
BIBLIOGRAFÍA	105

RESUMEN

El objetivo de esta tesis es examinar cuáles son las limitaciones que Estados Unidos y Rusia, en tanto países fuertes e influyentes en los asuntos de paz y seguridad mundiales, han impuesto a la actuación de la Corte Penal Internacional, lo que ha impedido su consolidación como un tribunal fuerte e independiente para juzgar a quienes cometen crímenes de alcance internacional. El espacio de tiempo que abarca el estudio se extiende desde las negociaciones del Estatuto de Roma hasta el año 2012, en que la corte cumplió una década de funcionamiento, luego de que este instrumento entró en vigor el 1 de julio de 2002. La tesis se divide en tres capítulos, uno teórico y dos sustantivos. Utiliza un método cualitativo, interpretativista, que intenta hacer una interpretación de la realidad social a partir de la información recopilada por medio de un análisis documental. Este estudio siendo de carácter exploratorio, usa una metodología de investigación esencialmente inductiva. Se utilizan dos tipos de fuentes, primarias y secundarias, destacando las fuentes primarias que es el lenguaje que usan los agentes para posicionar sus ideas y planteamientos. En efecto, al utilizar como paraguas teórico insumos constructivistas para el análisis de política exterior, el estudio de las fuentes primarias es primordial para profundizar en el estudio de los intereses basados en las identidades de los Estados Unidos y Rusia, que motivan su comportamiento ante la CPI.

En cuanto a los hallazgos de la tesis, se evidenció que estos dos países, que ocupan una posición privilegiada en el contexto mundial al ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad, han impuesto limitaciones a la Corte Penal Internacional, no solamente con sus actuaciones, sino además con sus omisiones. En efecto, tanto en el discurso como en las acciones que Estados Unidos utilizó para limitar la actuación de la corte, la potencia llegó a niveles muy altos, intentando controlarla en un inicio, durante la negociación del estatuto y luego, embarcándose en una campaña mundial para marginarla. Su posición, poco a poco, fue cambiando y, de alguna forma, se fue acomodando a la existencia de la corte, analizando si apoya o no sus decisiones caso por caso. Por su parte, Rusia, ha marginado también a la corte, desde una posición más pasiva, intentando posicionar la actuación del Consejo de Seguridad por sobre cualquier otro organismo y absteniéndose de cooperar con la corte por cualquier medio, deslegitimando su presencia y su importancia en el escenario internacional.

INTRODUCCIÓN

The ICC will deter. The ICC will prevent....The ICC will save millions of humans from suffering unspeakably horrible and inhumane death in the coming decades.

William Pace

Las raíces más remotas del establecimiento de una corte permanente para juzgar crímenes de guerra se remontan a 1872. Uno de los fundadores del Comité Internacional de la Cruz Roja, Gustav Moynier, planteó la creación de un tribunal para juzgar los crímenes de la guerra franco-prusiana. Posteriormente, finalizada la Primera Guerra Mundial, el Tratado de Versalles contempló la creación de un tribunal penal ad hoc para juzgar al Káiser Guillermo II de Alemania y a los alemanes que habían cometido crímenes de guerra, intento que se frustró por la intervención de Holanda que asiló al Emperador (Coalición por la CPI, s/f).¹

Después de terminada la II Guerra Mundial, se establecieron los primeros tribunales encargados de juzgar a los criminales del régimen nazi. El Estatuto de Londres del Tribunal Militar Internacional fue suscrito en agosto de 1945 entre las potencias aliadas (Francia, Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética). A través de él se instauraron los juicios de Núremberg competentes para juzgar los crímenes de guerra, contra la humanidad y contra la paz cometidos durante los años anteriores. En enero de 1946, se creó el Tribunal Penal Militar Internacional para el Lejano Oriente, que juzgó los crímenes de guerra japoneses. Estos tribunales funcionaron entre 1946 y 1948 aproximadamente y constituyen el primordial antecedente normativo para lo que hoy constituye la justicia penal internacional ejercida de manera permanente por la Corte Penal Internacional. Los principios, normas, procedimientos y sentencias de estos tribunales no solo sirvieron para redactar las normas de los tribunales ad hoc para juzgar los crímenes en la ex Yugoslavia y Ruanda. El Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional también fue inspirado por sus principios y normativa.

¹Historia de la CPI. Sitio web de la Coalición por la Corte Penal Internacional. Disponible en: <http://www.iccnw.org/?mod=icchistory>. Visitado el 18 de enero de 2014.

Fue la Asamblea General de las Naciones Unidas la que, en su resolución 95 (I) de 11 de diciembre de 1946, reconoció y confirmó los principios de derecho internacional del Estatuto del Tribunal de Núremberg y sus sentencias y “dio instrucciones al Comité de Codificación de Derecho Internacional [...] para que trate como un asunto de importancia primordial, los planes para la formulación, en una codificación general de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad, o de un Código Criminal Internacional” (Resolución 95 (I) de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), 1946).² En 1948, el 9 de diciembre, un día antes de que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptó la Convención sobre la Prevención y el Castigo del Crimen de Genocidio y solicitó a la Comisión de Derecho Internacional “estudiar la posibilidad de establecer un órgano judicial internacional para juzgar a las personas acusadas de genocidio” (Coalición por la CPI, s/f). La comisión presentó el primer proyecto de estatuto en el año 1950, pero este esfuerzo se paralizó por el contexto de Guerra Fría.

Los trabajos de la comisión fueron retomados a fines de 1992. En estos años los conflictos en la zona de los Balcanes, y más tarde en 1994 en Ruanda, produjeron un número alarmante de víctimas. Paralelamente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó las resoluciones 827 de 25 de mayo de 1993 y 955 de 8 de noviembre de 1994 creando los tribunales ad hoc para juzgar a los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario de la ex Yugoslavia y Ruanda respectivamente. La Asamblea General de las Naciones Unidas, a fines de diciembre de 1995, a través de la resolución A/RES/50/46, decidió establecer un comité preparatorio para que siguiera examinando el proyecto de estatuto preparado por la Comisión de Derecho Internacional “con miras a preparar, como próxima etapa, un texto refundido de aceptación general de una convención sobre el establecimiento de una corte penal internacional para su examen por una conferencia de plenipotenciarios” (A/RES/50/46, 1995). La Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional tuvo lugar en Roma del 15 de junio al 17 de julio de 1998 y terminó adoptando el estatuto que creó la Corte Penal

² Res. 95 (I) AGNU, 1946: Confirmación de los principios de derecho internacional reconocidos por el estatuto del Tribunal de Nuremberg. Sitio web de los documentos oficiales del Sistema de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/036/55/IMG/NR003655.pdf?OpenElement>. Visitado el 19 de enero de 2014

Internacional. Posteriormente, al haber alcanzado las 60 ratificaciones, el estatuto entró en vigor el 1 de julio de 2002. Desde ese momento, la Corte Penal Internacional, con sede en La Haya, Países Bajos, forma parte del sistema internacional como una “institución supranacional con autoridad permanente para sancionar los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, el genocidio y potencialmente la agresión” (Struett, 2008: 3).³

Para esta institución, existir y construir un camino para convertirse en un actor más del escenario internacional no ha sido fácil. Tal como lo afirma Struett, “la CPI existe en un contexto global caracterizado por fuertes desigualdades en poder y recursos” (Struett, 2008: 3). Todo el proceso que se siguió para su creación, así como para su funcionamiento, ha tenido como contexto general esas desigualdades. Mientras varios estados y organizaciones de la sociedad civil consolidaron un discurso para hacer posible la existencia de esta institución, otros estados, en cambio, se opusieron a su creación. En ese sentido, si bien la entrada en vigor del Estatuto de la Corte Penal Internacional pretendía ser un hito en el juzgamiento y sanción de crímenes atroces perpetrados en contra de la humanidad, la competencia de la misma se halla limitada. Como señala Antonio Brótons, “La [c]orte ha nacido con limitaciones derivadas de su reducida competencia material y temporal, exigencias impuestas para su actuación y su carácter complementario” (Brótons, 2007: 141). Esta investigación se adentra en este tema, sosteniendo que la posición de las grandes potencias hacia la corte, basada en sus intereses, ha dificultado la consolidación de este tribunal.

Con este planteamiento, la hipótesis que se propone para este estudio es que Estados Unidos y Rusia, que por su posición privilegiada en el escenario mundial son muy influyentes en los asuntos de seguridad y paz mundiales, imponen limitaciones a la actuación de la Corte Penal Internacional. Esto se debe, por un lado, a las lógicas de poder actual que manejan, por las cuales intentan manipular y condicionar ciertos específicos resultados en el escenario internacional que beneficien sus particulares intereses (Waltz, 1999:697). Por otro lado, actúan en base a sus identidades nacionales y a la auto-imagen que se han construido de sí mismos, la misma que se pone en juego al momento de ratificar o no el Estatuto de la Corte Penal Internacional, pues supone un

³ Todas las traducciones del presente trabajo de investigación son propias, salvo que se especifique lo contrario.

menoscabo a su soberanía, a sus principios e, inclusive, a la aceptación de principios y valores occidentales que no comparten, como los derechos humanos. Por esas razones no están dispuestos a aceptar las reglas del juego internacional que no comparten.

Se elige como estudios de caso a Estados Unidos y Rusia de un grupo de países que no han ratificado el estatuto, debido a que los dos países son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Eso los lleva a tener una gran influencia en los asuntos de paz y seguridad mundiales. La investigación trata de explorar la posición de cada uno en el contexto internacional de esa época y los intereses que tienen para limitar la actuación de la corte, los mismos que están basados en las identidades que se han construido. A casi una década de haberse terminado la Guerra Fría, la negociación del Estatuto de Roma y la creación y funcionamiento de la Corte Penal Internacional, se constituyó para ambas potencias en una oportunidad para reafirmar y/o reformar sus posiciones en materia de justicia penal internacional y medir su poder e influencia en el escenario internacional.

Varios son los cuestionamientos que surgen detrás de esta nueva institución internacional, con la competencia de juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones más graves a los derechos de las personas: ¿Qué hace que los estados se obliguen a cooperar o no en cumplimiento de determinados objetivos comunes? ¿Cuáles son las motivaciones de los estados para adoptar un conjunto de principios y normas que conforman una nueva institución internacional? ¿Cuáles son las consecuencias para los estados que no adoptan esas normas? ¿Cómo influyen esas decisiones de los estados en el efectivo funcionamiento de esas instituciones? “¿Cuáles son las implicaciones para la estructura y legitimidad [del sistema internacional] de las nuevas formas de gobernanza global?” (Struett, 2008: 2). En la respuesta a estas interrogantes se encuentra el objetivo de la presente tesis, que consiste en contestar la siguiente pregunta central de investigación: ¿Cuáles son las limitaciones impuestas por los Estados Unidos y Rusia a la actuación de la Corte Penal Internacional que han impedido su consolidación como un tribunal independiente y fuerte?

Para contestar esta pregunta central de investigación, se realizará un estudio exploratorio, utilizando una metodología inductiva e interpretativa que empleará insumos teóricos constructivistas del análisis de política exterior, para adentrarse en el estudio de los intereses de Estados Unidos y Rusia basados en sus identidades

respectivas, que motivan su comportamiento ante la CPI, para lo cual los enfoques teóricos racionalistas son limitados. En efecto, tanto el neorrealismo, así como el neoliberalismo, toman como unidad de análisis al estado y parten de un escenario ya dado (el sistema internacional) que no cambia, enfocando el análisis y sus resultados en el nivel material, tangible, en la posición de poder que ocupan esos estados y en sus intereses individuales.

Con estas teorías, no se puede entender los cambios estructurales y la influencia de las ideas, del lenguaje, de los discursos y de las expectativas compartidas en un contexto, lo cual hace que los estados se construyan una identidad. Una de las premisas de esta tesis es que los cambios producidos en el escenario internacional a partir del fin de la Guerra Fría posibilitaron la creación de una institución internacional como la CPI: “la primera corte penal internacional permanente con la capacidad de juzgar a individuos –y no a estados- por cometer crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de agresión” (Egas, 2013: 8). Partiendo de allí, se pretende estudiar las limitaciones impuestas por las dos potencias a la CPI que impiden que este tribunal se consolide en el sistema internacional. No se cuestiona a la institución. Más bien, se parte de la premisa de que un organismo como la corte, que ofrece la posibilidad de atribuir responsabilidades individuales a quienes violen los derechos humanos y cometan crímenes de alcance universal, es la pieza que le hacía falta al sistema de gobernanza global de los derechos humanos y, por tanto, un gran avance en esta materia.

El constructivismo, por su parte, asume que los actores del sistema internacional se comportan de acuerdo con normas acordes a sus identidades en determinados contextos (Ortega, 2012: 38), realzando el hecho de que, al ser esencialmente seres sociales, “los individuos o los estados no pueden estar separados del contexto de significado normativo, el cual determina quiénes son y cuáles sus posibilidades” (Fierke, 2007: 170). Para esta teoría, los intereses estatales se forman a partir de las identidades. Las identidades, para los constructivistas, son ese conjunto de conocimientos que tienen los actores acerca de lo que son o lo que creen que son. Son construidas en base a la historia, la cultura, la religión, la nacionalidad de esos actores. Para el constructivismo las comprensiones intersubjetivas comprenden las estructuras y

los agentes, los mismos que inciden el uno sobre el otro, y son mutuamente constituidos (Klotz y Lynch, 2007: 7).

Con este marco, se utiliza el análisis constructivista de Onuf cuyo enfoque posibilita estudiar la política exterior de los países desde esta perspectiva. Onuf considera que las estructuras, en las cuales se incluyen los discursos, las reglas y las normas, son generadas de manera endógena, es decir, desde dentro de las personas como seres activos y creativos (Kubáľková, 1998: 53). Para este autor, lo que nos une al mundo es el ‘lenguaje’, los ‘actos del habla’, por lo que “decir es hacer: hablar es la forma más importante de hacer el mundo como es” (Onuf, 1998 citado en Smith, 2001: 52). Existen tres tipos de actos del habla, a saber: los asertivos, los directivos y los comisivos. Asimismo, los tres elementos del mundo social que son esenciales para Onuf son los individuos, la sociedad y las reglas. Las reglas son las que marcan los comportamientos de los agentes, que para Onuf son las personas, las cuales actúan dirigidas hacia objetivos concretos definidos por las reglas del juego del lenguaje. Las personas que conforman una sociedad tienen una auto-identificación de sí mismas. Tienen una identidad, la cual está influenciada por el lenguaje.

Es en este sentido que esta perspectiva permite utilizar a la “identidad” como categoría analítica para estudiar la política exterior de los estados y a los “discursos” de diferentes actores, como la evidencia para deducir los resultados del análisis. Al analizar, a través de ella, las normas, las reglas, los discursos, las implicaciones del lenguaje, la construcción de identidades a nivel interno y externo, que se basan en los cambios en el contexto en el que se desenvuelven, se considera que este es el paraguas teórico más adecuado para entender las posiciones de Estados Unidos y Rusia frente a la CPI y las limitaciones que imponen a su actuación, las mismas que han impedido la consolidación del tribunal en el sistema internacional.

Con respecto al diseño y métodos centrales utilizados, se plantea una investigación de tipo cualitativo, la cual, como lo señala Bryman, tiene el énfasis en las palabras antes que en la cuantificación de la información (Bryman, 2008: 22). La metodología usada es principalmente inductiva e interpretativista, es decir que hace “énfasis en las formas en las que los individuos interpretan el mundo social” (Bryman, 2008: 22). Se realiza un análisis documental con dos tipos de fuentes, primarias y secundarias. Así, se intenta hacer una interpretación de la realidad social a partir de los

datos recopilados. En efecto, al utilizar insumos del constructivismo para el análisis de política exterior como marco teórico de este estudio, se destacan sobre todo las fuentes primarias, entre las que se cuentan discursos, documentos oficiales, declaraciones, comunicados de prensa, principalmente de los actores gubernamentales, de Estados Unidos y Rusia, que transmiten la posición oficial de esos estados ante la CPI, así como de algunos actores no gubernamentales, los cuales influyeron decididamente en la negociación del estatuto y en la creación y funcionamiento de la corte. Estas fuentes primarias constituyen el lenguaje que usan los agentes para posicionar sus ideas y planteamientos. Esta información se contrastó con literatura académica sobre el tema, lo que dio mayor sustento a los argumentos planteados respecto a las limitaciones impuestas por Estados Unidos y Rusia a la actuación de la CPI. Adicionalmente, al analizar la posición de dos estados ante la Corte Penal Internacional que fue creada por un tratado multilateral, se emplea un análisis jurídico y político en ciertas secciones con el afán de reforzar la argumentación.

La tesis está dividida en tres capítulos, uno teórico y dos sustantivos. El primer capítulo presenta el marco teórico y conceptual de la tesis. Así, plantea primero un breve recuento de los enfoques teóricos racionalistas, estableciendo las limitaciones que presentan para el estudio. Analiza luego la teoría constructivista, examinando sus principales postulados. Toma a dos autores emblemáticos de esta corriente, Alexander Wendt (1999), quien ha profundizado en el análisis de la identidad estatal en su relación con los estados, es decir, en el contexto internacional. Toma luego la perspectiva constructivista de Onuf (2001), para quien las estructuras son creadas de manera endógena, y cuyos elementos (a saber: discursos, reglas y normas) permiten adentrarse en el estudio de las estructuras sociales, de los cambios en el sistema internacional y de las identidades de los estados en el ejercicio de su política exterior. Se examina luego la política exterior según la corriente constructivista. Posteriormente, se analiza la política exterior en materia de derechos humanos de los países que serán objeto del estudio, esto último con el objetivo de establecer unos breves antecedentes históricos de estos países en esta materia, que ayudarán a entender el análisis posterior que ya se enfoca directamente en contestar la pregunta central de investigación. En esta sección, además, se realiza una breve comparación entre la política exterior de los dos países, tomando como unidad de análisis al modelo político de cada uno de ellos, para conocer las

posiciones de estos dos países en función de su utilidad al analizar su posición ante la CPI. No obstante, vale la pena aclarar que esta disertación no pretende hacer un análisis comparativo de las posiciones de los dos países frente a la corte, sino más bien explorar cada caso de estudio, analizando su posición respecto a la corte y la manera cómo las limitaciones que imponen a la corte ha influenciado su actuación en el contexto internacional. Por último, se hace una breve revisión de literatura sobre el tema de investigación, que tiene como objetivo ubicar al lector en relación a los estudios que se han realizado sobre el mismo. Para la elaboración del primer capítulo, en el que se prioriza la discusión teórica para establecer el marco conceptual y teórico, se utilizaron fuentes secundarias, libros y artículos académicos sobre las diferentes teorías de relaciones internacionales.

El segundo capítulo, por su parte, analiza el caso de los Estados Unidos y su relación con el Estatuto de Roma en las diferentes etapas de su negociación e implementación por parte de la Corte Penal Internacional. La primera sección analiza la posición de esta potencia en la negociación del estatuto, en especial, en la conferencia en Roma en el año 1998. Examina luego la posición de Estados Unidos en el gobierno de George Bush. Dentro de esta parte, se profundiza en las medidas adoptadas, a nivel nacional e internacional, por este país para limitar el alcance de jurisdicción de la corte y debilitar su actuación en el sistema internacional. Finalmente, se analiza la posición de la potencia en los primeros años del gobierno de Barack Obama. Se escoge este enfoque cronológico para realizar el análisis, debido a que eso permite ir evidenciando el cambio en el contexto que hace que la posición del país vaya cambiando también. Tal como lo señala Bosco, este enfoque es importante, pues “permite que el trabajo de la CPI sea situado en el contexto de otros desarrollos de la justicia internacional y transicional” (Bosco, 2012: 9). Para realizar el análisis documental de este capítulo, las fuentes utilizadas son de tipo primario y secundario. Se cuenta con cuantiosa literatura en el tema. En efecto, la relación entre la CPI y los Estados Unidos ha sido objeto de innumerables estudios de tipo académico, jurídico y político. Asimismo, los aportes vienen de varios tipos de actores, tales como gubernamentales, entre los que se cuentan, discursos, declaraciones, comunicados de prensa, columnas de opinión, análisis e informes políticos y jurídicos. Esto se debe a que, a diferencia de Rusia, Estados Unidos planteó una posición específica hacia la CPI y, para sustentar sus argumentos y su

influencia, produjo abundante material documental sobre el tema. Se pronunciaron cientos de discursos en varios espacios multilaterales y bilaterales, los cuales vinieron desde todos los sectores del gobierno. Existe además importante producción documental de organizaciones no gubernamentales, de académicos e investigadores y de otros actores interesados en profundizar en esta temática. Si bien la copiosa documentación con la que se contaba podría dar la impresión que facilitaría el trabajo de investigación, por el contrario, obligó a escoger los insumos que se utilizaron para este capítulo, utilizando las fuentes que, a criterio de la autora, eran las más relevantes para cumplir con el objetivo planteado. Las fuentes primarias fueron particularmente útiles para analizar los intereses de Estados Unidos frente a la Corte, mientras que las secundarias permitieron adentrarse en el análisis de la política exterior de este país.

El tercer capítulo examina el caso de Rusia ante el Estatuto de Roma. Al igual que el capítulo anterior, el primer acápite analiza la posición de Rusia durante la negociación del estatuto, tanto en el comité preparatorio, la Conferencia de Roma, la comisión preparatoria y la Conferencia de Revisión del Estatuto de la CPI del año 2010. Posteriormente, se estudian las limitaciones impuestas por esta potencia a la actuación de la CPI, en relación a la posición que ha tenido en el Consejo de Seguridad en estos años de existencia de la corte, en donde, a través del ejercicio del derecho a veto, ha influenciado la actuación del tribunal en las diferentes situaciones presentadas. En este capítulo se escoge, de igual manera, el enfoque cronológico para ir destacando los cambios en el contexto ruso. La mayoría de fuentes utilizadas en esta parte del estudio son primarias. A diferencia del caso de Estados Unidos, la información sobre la posición de Rusia ante el Estatuto de Roma no ha sido objeto de estudio ni siquiera de los académicos especialistas en relaciones internacionales de Rusia, por lo que la producción académica en relación al tema es en extremo limitada. Una de las observaciones más sorprendentes del académico David Kaye, Relator Especial de las Naciones Unidas para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, en su viaje de investigación a Moscú en septiembre de 2012, fue

como un reducido número de rusos piensan, escriben o discuten acerca de la Corte Penal Internacional. La comunidad de académicos rusos que estudian la justicia internacional como un tema principal de la agenda de investigación es pequeña, probablemente en número de menos de una media docena. Las consultas con *think tanks* expertos en política exterior de Rusia, en Occidente y en Moscú, remiten dichas consultas a especialistas en derecho penal ruso. Considerando que el debate

oficial de la CPI en el Occidente se extiende a lo político y lo jurídico, la discusión en Rusia parece estar limitada a un pequeño número de expertos jurídicos en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Activistas de derechos humanos en Moscú expresaron la opinión de que la CPI no está entre sus prioridades (Kaye, 2012: 2).

Esta es otra de las limitaciones que esta investigación tuvo que atravesar. En ese sentido, este capítulo se centra primordialmente en el análisis de fuentes primarias, especialmente documentos oficiales de Naciones Unidas, del Consejo de Seguridad y de la Corte Penal Internacional, en donde se encuentran las declaraciones, discursos e intervenciones de los funcionarios gubernamentales de este país asignados a esas misiones. Este análisis permite examinar los intereses de Rusia frente a la CPI, los mismos que dependen de sus identidades. Se completa luego la investigación contrastando estas fuentes con artículos académicos y análisis que estudian en general la posición de los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad ante la corte, que en gran medida reflejan la manera cómo otros actores interpretan la posición rusa ante esta institución, pero que se considera útil para cumplir con el objetivo de estudiar este caso, esto es, explorar las limitaciones que Rusia impone a la Corte y que influyen en la consolidación de este tribunal en el escenario internacional.

Las conclusiones generales presentan los principales hallazgos de la tesis, que se refieren a las posiciones de las dos potencias frente a la corte. Se discute las posiciones de Estados Unidos y Rusia que han sido principalmente de oposición o distanciamiento frente a la Corte y su no respaldo a la actuación de la Corte, pero también su apoyo ambiguo a algunas decisiones de la Corte. En ambos casos, el acercamiento a la corte se ha dado caso por caso, valorando los intereses particulares de cada país reflejados en su política exterior, disfrazando en el discurso oficial los cálculos políticos y estratégicos de esas decisiones, presentando una imagen de apoyo a los objetivos perseguidos por la corte, que no se ve reflejada en las decisiones que han tomado en la práctica.

Como se puede deducir de esta breve descripción del contenido de los capítulos de esta investigación, el estudiar las razones por las que la CPI ha tenido dificultades para consolidarse en el sistema internacional, a través de estos dos casos de estudio, constituye una contribución importante al debate académico sobre las instituciones internacionales y el comportamiento de los estados poderosos frente a ellas y su nivel de influencia. A lo largo de toda la investigación, se puede ir entendiendo la dinámica entre la corte y estos dos países representativos de un grupo de países que no han ratificado el

Estatuto de Roma. Más allá de análisis jurídicos, neoinstitucionalistas y neorrealistas sobre este tema, o inclusive, más allá de estudiar la posición de un solo país (Estados Unidos) frente a la corte, esta disertación evidencia que otros países han adoptado también posiciones frente a este tribunal, las mismas que han sido poco analizadas. El balance entre la posición de Estados Unidos y Rusia frente a la corte, utilizando insumos constructivistas del análisis de política exterior, demuestra que, si bien la corte nació como producto de una negociación en que los estados poderosos no pudieron influir en gran medida en los resultados de la misma, para que este tribunal pueda consolidarse en el sistema internacional, ha tenido que hacer concesiones en su limitada competencia.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

En la medida en que las normas de derechos humanos se internacionalizaron y la comunidad internacional tomó conciencia, a raíz de las atrocidades cometidas en la Segunda Guerra Mundial, de que los estados no pueden infligir un trato inhumano o cruel a sus ciudadanos, se han ido desarrollando nociones de justicia penal internacional para el juzgamiento de crímenes. Por su dimensión y gravedad, estos crímenes han rebasado, asimismo, las fronteras nacionales de los estados. Por eso, la jurisdicción y competencia para juzgar estos crímenes, se ha trasladado al campo internacional. Es en este nuevo campo dentro de las relaciones internacionales, el de la justicia penal, que se enmarca la presente investigación enfocando el estudio en las limitaciones que han impuesto los Estados Unidos y Rusia a la actuación de la Corte Penal Internacional.

Dado que el estudio se centra en la posición que adoptan Estados Unidos y Rusia ante una institución internacional, en este capítulo, se realizará un recuento de cómo diferentes perspectivas teóricas conciben a las instituciones internacionales y el rol de los estados en las mismas para justificar el uso de insumos constructivistas desde el análisis de política exterior para entender las posiciones de Estados Unidos y Rusia frente a una institución internacional como lo es la CPI. En ese contexto, se analizará, primero, de manera breve, los enfoques teóricos clásicos, el neorrealismo, el liberalismo y el neoliberalismo institucional, estableciendo las limitaciones que presentan para el estudio propuesto. Se examinará luego la perspectiva constructivista, la cual aporta insumos conceptuales y herramientas analíticas y metodológicas adecuadas para la realización de esta tesis. Dentro de esta perspectiva, se analizará la política exterior de los estados, en particular hacia el tema de los derechos humanos. La última sección hará un repaso, no exhaustivo, de la literatura sobre la Corte Penal Internacional.

Los enfoques teóricos clásicos

En este grupo de teorías se encuentran el realismo, el idealismo, antecedente del liberalismo, y sus variantes, el neorrealismo y el neoliberalismo. Estas teorías son consideradas teorías racionales porque consideran al estado, que es la unidad de análisis más importante, como un actor racional, el cual, al plantearse el dilema de la cooperación entre estados en el sistema internacional, adopta una decisión racional en

base a sus intereses, beneficios y la posición de poder que ostente en la arena internacional. Es decir, este grupo de teorías se enfocan en el aspecto material de las relaciones internacionales.

Neorrealismo

Partiendo de estos elementos, el neorrealismo, con su visión pesimista de cómo funciona el mundo, asume cinco premisas sobre el sistema internacional: que es anárquico, que los estados inherentemente tienen capacidad ofensiva militar, que los estados no pueden estar seguros acerca de las intenciones de los demás estados, que la motivación más importante para los estados es la supervivencia y que estos actores analizan estratégicamente la forma de sobrevivir en ese sistema (Mearsheimer, 1994: 10). Los patrones de comportamiento de los estados serían básicamente de tres tipos: que los estados teman a los demás estados, que solo busquen su propia supervivencia y que maximicen su posición de poder absoluto sobre otros estados (Mearsheimer, 1994: 11). En este escenario, un sistema de gobernanza global donde todos los estados cooperen y compartan los mismos derechos y obligaciones no solo no es deseable, sino que no es posible.

El neorrealismo admite la existencia de las instituciones internacionales y de la cooperación, pero advirtiendo que los estados no son propensos a cooperar en todas las áreas debido a que en un mundo anárquico su comportamiento está condicionado por su lucha permanente por el poder basado en las capacidades materiales (Hasenclever, et al., 1999: 507). En ese sentido, los neorrealistas consideran que los estados, al momento de cooperar, miran sus ganancias relativas; es decir, cooperan sólo cuando observan sus ventajas.

Kenneth Waltz ofrece un análisis sobre la política internacional como un sistema diferenciado, que se compone de una estructura y unidades, siendo la estructura el elemento más importante y enfocándose en cómo están posicionadas las unidades en el sistema internacional (Waltz, 1988 citado en Rivera, 2012: 28). En ese sentido, el neorrealismo ayuda a explicar el poder que detenta Estados Unidos, como uno de los actores más fuertes del sistema, el cual utiliza su influencia en todos los ámbitos para incidir en el escenario internacional en función de sus intereses (Waltz, 1999: 697). Este autor sostiene que “los Estados Unidos trabajan efectivamente a través de las diferentes

administraciones y bajo diferentes secretarios de gabinete para debilitar mercados y frustrar instituciones internacionales” (Waltz, 1999: 697).

Esta corriente sería útil para explicar la posición que mantuvo la potencia con respecto a la Corte Penal Internacional en las negociaciones del Estatuto de Roma y, posteriormente, cuando lanzó una campaña en contra de la institución, tratando de influenciar un cambio en la opinión pública y en la posición de varios estados. No obstante, es deficiente en explicar el cambio o el giro en la política exterior de Estados Unidos en los últimos años y las motivaciones de carácter interno que tiene el país para adaptar su posición con respecto a la CPI; es decir, no se adentra en el estudio de la identidad de los estados como tal. Parte de un escenario ya dado que, en cierta manera, es estático. Con esta teoría, resultaría complicado entender cómo los intereses de cada estado inciden en cómo actúan en determinado contexto frente a cuestiones como la sanción a violaciones sistemáticas de los derechos humanos, asumiendo diferentes identidades. Una de las premisas de este trabajo es precisamente que los cambios producidos en el escenario internacional han permitido la creación de una institución como la Corte Penal Internacional. Partir de que el escenario internacional está dado y es estático contradeciría esa premisa y limitaría los resultados de esta investigación.

Neoliberalismo institucional

El liberalismo supedita los comportamientos de los estados y su capacidad de relacionarse a normas morales, a imperativos categóricos que les permiten superar el ambiente de anarquía, a través de la creación de un ordenamiento jurídico internacional, antecedente del institucionalismo y de la cooperación a través de él. Para los idealistas, el papel de las instituciones es vital, pero en este enfoque se plantean ya las limitaciones de los estados si cooperan entre ellos; es decir, se presupone una cesión de sus intereses nacionales o una prevalencia de los mismos, dependiendo de la posición que ese estado ocupe en el concierto internacional (Orozco, 2006: 165-166).

El neoliberalismo, cuyos principales exponentes son Keohane y Nye, plantea en cambio la importancia de las instituciones internacionales en este mundo interdependiente y la necesidad de los estados de relacionarse con otros actores como los movimientos sociales transnacionales, las organizaciones internacionales y las corporaciones multinacionales. En ese sentido, la interdependencia (o dependencia

mutua) afecta el comportamiento de los estados y sus acciones y decisiones, por lo que, para estos autores, los estados se ven en la necesidad de aceptar “procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, [...] a estos acuerdos gubernamentales los denominaremos *regímenes internacionales*” (Keohane y Nye, 1988: 18).

Basándose en la misma premisa del comportamiento racional de los estados que el neorrealismo, el neoliberalismo asume que todos los estados, incluso los que tienen más poder, buscan, en sus relaciones con los demás, establecer regímenes internacionales originados en expectativas comunes. Asume también que esos mismos estados pueden cumplir las reglas establecidas en ese régimen, incluso si no coinciden con sus intereses nacionales, puesto que:

Los regímenes internacionales desempeñan las valiosas funciones de reducir el costo de las transacciones legítimas, de incrementar el costo de las ilegítimas y de disminuir la incertidumbre. [...] Su función más importante es la de facilitar negociaciones que conduzcan a acuerdos entre gobiernos mutuamente beneficiosos (Keohane, 1988: 141).

Esta perspectiva sería más útil para entender las posiciones de varios estados frente a la Corte Penal Internacional, y el hecho de que esta institución internacional, a la fecha, cuenta con 122 ratificaciones de su estatuto de creación, quiere decir que esos estados han aceptado las normas que constan en este instrumento legal y que se allanan a su jurisdicción y competencia.⁴ Sin embargo, no es muy útil para explicar la oposición de Estados Unidos y Rusia a este tribunal.

Como se observa, el análisis a través de estas teorías clásicas es limitado, sin posibilidad de buscar ejes articuladores que puedan complementar el estudio bajo otras categorías de análisis, teniendo como unidad de análisis al estado, tomando en consideración la posición de poder que ocupa y sus intereses individuales, dejando de lado otros aspectos importantes de la política internacional actual como el rol de las ideas y los discursos (Merke, 2004: 692) y, fundamentalmente, las identidades que los estados se construyen a partir de la interacción de los agentes en la estructura y en base

⁴ Estados partes del Estatuto de Roma de la CPI. Sitio web de la Coalición por la Corte Penal Internacional: http://www.iccnw.org/documents/CICCFSS-RatificationsbyRegion_122_sp.pdf. Visitado el 3 de abril de 2014.

a sus intereses particulares, los cuales están influenciados por ciertos hechos o acontecimientos o de su propia historia, sistema de valores, cultura, religión, entre otras variables.

El constructivismo

Basado en un enfoque reflectivista, el constructivismo basa su programa de investigación en la premisa de que las relaciones internacionales tienen una dimensión social y enfatiza cómo las dinámicas del sistema van cambiando y transformándose. El mundo no viene simplemente dado. Por el contrario, la realidad social es construida mediante las acciones de los actores que viven en ese mundo. Desde ese nivel social, se explica el comportamiento de los estados. Los estados no son actores racionales, sino reflexivos. Esta teoría se sitúa en el nivel de las ideas y ya no en el nivel material y asume que los actores se comportan de acuerdo con normas relevantes a sus identidades en contextos sociales particulares (Ortega, 2012: 38).

Es así como con este nuevo enfoque se abre el camino teórico para entender los cambios en el sistema internacional que surgieron en la década de los noventa y que hicieron cuestionarse los fundamentos en los que se habían establecido las teorías tradicionales de relaciones internacionales. En efecto, el fin de la Guerra Fría, la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, hicieron a los teóricos profundizar su análisis, ya no solamente hacia los comportamientos de los estados en un sistema que estaba dado objetivamente, sino hacia el sistema mismo. Estos cambios influyeron de manera determinante en la estructura misma del sistema internacional:

Y es que, ante todo, la debacle soviética trajo al centro de la escena lo que el realismo y el liberalismo se habían empeñado en negar: en primer lugar, la ineludible importancia de la historia a la hora de entender el desarrollo de las relaciones internacionales y, en segundo lugar, la necesidad de elaborar una teoría que efectivamente pensara los cambios estructurales y no como meras excepciones (Arriola, 2013: 381).

Después de estos acontecimientos, fue el enfoque ideacionista el que empezó a predominar y los marcos teóricos constructivistas que tomaban en cuenta la intersubjetividad, las ideas y la historicidad en la conformación de cualquier estructura social, nacional o internacional (Arriola, 2013: 383). Esta perspectiva toma en consideración conceptos tales como identidad, cultura, ideología, nacionalidad,

sociedad, los cuales, en la actualidad, se han vuelto centrales para explicar las relaciones internacionales y sus dinámicas (Kubálková, 1998: 53).

Los constructivistas cuestionan la ontología individualista del racionalismo, realzando la ontología social: “Como seres sociales fundamentalmente, los individuos o los estados no pueden estar separados del contexto de significado normativo, el cual determina quiénes son y cuáles sus posibilidades” (Fierke, 2007: 170). Para demostrar esto, esta misma autora explica, por ejemplo, que el concepto de “soberanía” es primero que nada una categoría social y constitutiva. Para que la soberanía de los estados sea reconocida en su importancia y dimensión, primero hubo un entendimiento compartido y una aceptación por aquellos quienes luego reconocieron ese concepto (Fierke, 2007: 170). En esa misma línea, Klotz y Lynch expresan que:

los significados particulares llegan a estabilizarse con el tiempo, creando órdenes sociales que los constructivistas llaman estructuras o instituciones. Las reglas y normas establecen las expectativas acerca de cómo funciona el mundo, qué tipos de comportamiento son legítimos, y cuáles intereses e identidades son posibles (Klotz y Lynch, 2007: 8).

Para estas autoras, estas comprensiones intersubjetivas comprenden las estructuras y los agentes, los mismos que se constituyen mutuamente (Klotz y Lynch, 2007:7). Con base en estas comprensiones, existen múltiples significados que coexisten simultáneamente, pero unos prevalecen sobre otros. La perspectiva constructivista busca responder el cómo y el porqué ciertas prácticas prevalecen en determinados contextos: “las comprensiones intersubjetivas dominantes [...] son caracterizadas como poderosas porque constituyen los intereses y las identidades de las personas, así como las interpretaciones del marco de comportamiento” (Klotz y Lynch, 2007: 10). Esos significados que prevalecen son los que crean los órdenes sociales o estructuras. Éstos están en constante cambio. Hoy prevalecen; mañana ya no.

Esas acciones habituales o significados que prevalecen se denominan “prácticas” y la combinación del lenguaje y de las técnicas que se emplean para mantener las prácticas son los “discursos” (Klotz y Lynch, 2007: 10). Para estas autoras, todas las personas en el mundo social en el que se desenvuelven ejercen cierto grado de poder, que se manifiesta en sus prácticas. Esas personas pueden reforzar o debilitar determinados significados. Si estas personas no refuerzan estos significados “algunas

veces expresados como ‘hechos históricos’ o inevitable ‘realidad’, las estructuras no existirían” (Klotz y Lynch, 2007:7).

Igualmente, las comprensiones intersubjetivas no son siempre las mismas. Éstas varían en el tiempo, en el espacio y entre jerarquías. Es por eso que el constructivismo sitúa esas prácticas en contextos sociales, históricos y espaciales particulares (Koltz y Lynch, 2007: 9). Por ejemplo, ciertos comportamientos de los actores pueden ser aceptados en una época y luego esos mismos comportamientos, en un diferente contexto o sociedad, podrían ser desvalorizados o incluso rechazados. Este es precisamente el desafío para los constructivistas: explorar los contextos dentro de los cuales determinados significados forman estructuras. Así los constructivistas “examinan cuándo, cómo y por qué determinadas prácticas se vuelven fijas y otras fluyen” (Klotz y Lynch, 2007: 25).

Alexander Wendt parte del hecho de que “las estructuras de asociación humana están determinadas primariamente por ideas compartidas antes que por fuerzas materiales” (Wendt, 1999 citado por Merke, s/f: 10). Estas ideas son las que construyen tanto las identidades como los intereses de los actores. Este autor se sitúa entonces, ya no en la estructura material del sistema internacional, sino en la naturaleza del mismo y en la estructura social, explicando que lo que determina el cambio son las expectativas y las creencias que los actores, en este caso los estados, tienen de cada uno.

A diferencia de los realistas y neorrealistas que basan su idea de orden en la anarquía, Wendt cuestiona esta premisa dado que la anarquía para él, al igual que otros conceptos y categorías de análisis de la política internacional, es una construcción social. Por ende, no puede ser la que ordena el sistema ni la que define los intereses de los estados, pues es susceptible de cambios: “la anarquía es lo que los estados hacen de ella” (Wendt, 1992). Para este autor, el cambio estructural se da cuando los actores redefinen su identidad y lo que buscan.

Las diferencias entre el racionalismo y el constructivismo en cuanto a su concepción sobre la estructura social y lo individual son fundamentales para entender la profundidad que plantea la perspectiva constructivista. Para los neorrealistas la estructura limita las acciones de los estados, pues cumple la función de distribuir las capacidades materiales, guiándose por las consecuencias de las decisiones racionales de los estados que buscan maximizar sus intereses individuales. El constructivismo, en

cambio, considera que las estructuras no solamente inciden, sino que además constituyen la identidad de los actores, la cual es definida a través de valores y normas compartidos dentro de las instituciones u otras estructuras sociales. En el mundo actual, en un contexto en que los estados liberales ejercen una influencia significativa, los derechos humanos son parte de “la identidad de los estados legítimos” (Fierke, 2007: 170).

Este ejemplo demuestra que los intereses de los estados no están necesariamente dados por sus capacidades materiales, sino por cómo se ven a sí mismos por el conjunto de conocimientos acerca de lo que son o piensan que son, dado su sistema de creencias, su historia, su cultura, su religión, así como por la estructura mundial.

La perspectiva constructivista de Onuf

El enfoque de este autor, a diferencia del de Wendt, considera que las estructuras, en las cuales se incluyen los discursos, las reglas y las normas, son generadas de manera endógena, es decir, desde dentro de las personas como seres activos y creativos (Kubálková, 1998: 53) y no desde fuera; es decir, no vienen dadas. La posición de Onuf se basa en la noción de “actos del habla”, que afirma que “decir es hacer: hablar es la forma más importante de hacer el mundo como es” (Onuf, 1998 citado en Smith, 2001: 52). Para Onuf existen tres elementos del mundo social que son esenciales, a saber: los individuos, la sociedad y las reglas. Las reglas, para este autor, se definen como “una declaración que les dice a las personas qué deben hacer” (Onuf, 1998 citado en Smith, 2001: 52). Son las reglas las que inciden en quiénes son los agentes de una sociedad. Para Onuf, los agentes son las personas, quienes actúan en función de objetivos definidos por las reglas del juego del lenguaje. Este proceso puede conducir a la creación de instituciones, las cuales son las que representan el patrón fijo de expectativas (Smith, 2001: 52).

El lenguaje es una de las nociones más importantes del constructivismo de Onuf, “el lenguaje hace a las cosas como son (incluidos nosotros mismos como agentes) y hace al mundo como es (cualquier mundo de relaciones sociales)” (Onuf, 2001: 77). El lenguaje es un instrumento que permite que podamos concretar nuestras intenciones y nuestros objetivos. Pero, para llevar a cabo esos objetivos, necesitamos de otros. El

lenguaje nos une a esos otros y nos une al mundo, y todos nos hacemos de manera colectiva.

Con esta concepción se abre un camino para estudiar a la política exterior de los estados desde la corriente constructivista: “Las políticas no existen aparte de las palabras que nosotros, como agentes, usamos para caracterizarlas” (Onuf, 2001: 77). Es a través de estas políticas que los individuos hacen realidad sus intenciones. “Las políticas existen solo cuando ponemos nuestras intenciones en palabras y enmarcamos cursos de acción, o planes, para alcanzarlas” (Onuf, 2001: 77). En esta misma línea, Onuf considera que el hablar es una actividad que tiene consecuencias normativas, pues cuando alguien habla y dice cuáles son sus intenciones y el plan que tiene para llevarlas a cabo (cuando hace política), se espera que ese individuo actúe conforme con sus intenciones. Existen diversas formas de manifestar o no esas intenciones que el autor clasifica en: compromisos, acuerdos, dones.

Compromisos

Los compromisos son las declaraciones de intenciones, las cuales pueden contener mentiras, engaños o amenazas. Onuf toma el concepto de “compromisos” de Thomas Schelling. Los compromisos son las intenciones no divulgadas que son tergiversadas y, ante ellas, los agentes deben inferir las intenciones de sus contrapartes para poder tomar decisiones y actuar de la manera adecuada a ese supuesto. A estos compromisos, Eugene Mehan (1971) los llama “declaraciones políticas”. Para Schelling un compromiso es “un movimiento estratégico, un movimiento que induce a otro jugador elegir a su favor” (Schelling 1960 citado por Onuf, 2001: 80). Mientras más fuertes son estas creencias sobre las intenciones de la contraparte, la fuerza normativa también es más fuerte. Esas acciones que llevan a cabo los agentes, se llaman movimientos, y los movimientos están constituidos por actos del habla, que pueden ser de tres tipos, a saber: actos del habla asertivos, directivos o comisivos. Los actos del habla asertivos son aquellos que buscan que los receptores acepten el contenido de sus propuestas. Por su parte, los actos del habla directivos buscan que quienes escuchan acepten las tareas que se les encomiendan como suyas y que las lleven a cabo. Finalmente, los actos del habla comisivos persiguen que los oyentes acepten las intenciones de los que hablan para cambiar el mundo (Onuf, 2001: 82). Para que se considere que un acto del habla ha

cumplido su cometido, este debe ser o afirmado, u obedecido o prometido, según se trate de cualquiera de las tres clases descritas.

Acuerdos

Los acuerdos son el resultado de empatar promesas condicionales entre dos grupos de agentes. Estas promesas son compromisos bilaterales establecidos. Schelling expresa con respecto a este tema que “las promesas exigibles no pueden ser tomadas por suministradas. Los acuerdos, en cambio, deben ser en términos exigibles e involucrar tipos de comportamiento exigibles” (Schelling, 1960 citado en Onuf, 2001: 84). Los acuerdos pueden ser un incentivo para un agente, el cual, al elegir cumplir la promesa por la que llegó al acuerdo con otro, presupone que el otro agente cumplirá también. No obstante, muchos acuerdos no dependen del intercambio de promesas de los agentes. Más bien, los agentes coordinan declaraciones que toman en cuenta las intenciones de los agentes. El desincentivo para que los agentes cumplan las obligaciones en los acuerdos duraderos puede darse por dos factores, la especificidad y la formalidad. La especificidad se da cuando, según Schelling, “los acuerdos se deben procesar en términos exigibles” (Schelling, 1960 citado en Onuf, 2001: 85). Mientras más específicos son los términos o cláusulas de un acuerdo, resulta más difícil para los agentes escapar de su cumplimiento, por lo que esos agentes no se suelen animar a comprometerse en este tipo de acuerdos. La formalidad, por su parte, desincentiva el cumplimiento de las obligaciones, pues “mientras más formal es el acuerdo, es más difícil afirmar, [en determinado momento], que no se tuvo la intención de obligarse por los términos de ese acuerdo” (Onuf, 2001: 85). Esto hace que, de igual manera, los agentes no vean incentivo alguno en firmar estos acuerdos formales.

Dones

Son obligaciones que los agentes han creado por ellos mismos. Tienen varias cosas en común con las declaraciones (Onuf, 2001: 87):

- Los dones no necesitan haber designado beneficiarios, aunque a menudo lo hacen.
- Existen reglas que son las que señalan a los agentes cuándo y a quién son libres de entregar dones, u obligados o no a hacerlo.

- Hay reglas de la contraparte para aceptar los dones.
- Existen reglas que indican a los agentes cuando están obligados a intercambiar dones.

Este proceso que explica cómo las reglas se derivan de los actos del habla, y cómo esas reglas, junto con el lenguaje, se consideran los medios por los cuales tanto los agentes como las estructuras se constituyen mutuamente es, en palabras de Vendulka Kubálková, la contribución más importante de Onuf (Kubálková, 2001: 64).

En referencia a la identidad, Onuf considera que las personas que conforman una sociedad poseen una identidad, es decir una auto-identificación de sí mismos, en la cual el lenguaje cumple el papel fundamental en el proceso de construcción de esa identidad. “Para él, el lenguaje está estrechamente ligado con la identidad personal” (Rubio, 2013: 14). La consciencia que tiene cada individuo de sí mismo es lo que determina, en último término, la identidad que se va construyendo. Es en esta dinámica que cada estado, que se compone de los individuos que lo conforman, va construyendo sus permitirá identidades.

Al adentrarse esta perspectiva en el estudio de los discursos, del lenguaje, de la construcción de las identidades de los estados y sus constantes redefiniciones tomando como base el contexto social en el que se desenvuelven, el mismo que está en permanente cambio, se considera que esta perspectiva teórica proveerá insumos importantes para entender las posiciones de Estados Unidos y Rusia frente a la CPI y tomar en consideración las motivaciones sociales, políticas, culturales y de otra índole, tanto de los Estados Unidos como de Rusia, detrás de su comportamiento frente a la CPI. En efecto, el constructivismo analiza las normas, las reglas, los discursos y las representaciones. Utiliza además diferentes niveles de análisis y toma en cuenta a todos los actores y no solo a los estados. “Para los constructivistas, el alcance de las normas es mucho más profundo: las normas forman un consenso intersubjetivo entre los actores que, a su vez, constituye (o reconstituye) las identidades e intereses de éstos” (Checkel, 1997: 473).

La política exterior de los estados según la corriente constructivista

El importante aporte de la perspectiva constructivista para esta investigación es que permite utilizar a la “identidad” como categoría analítica para estudiar la política

exterior de los estados y a los “discursos” de diferentes actores, como la evidencia para deducir los resultados del análisis. “Los discursos establecen el lugar de un actor en el mundo” (Klotz y Lynch, 2007:44). El lenguaje de los discursos de esos diferentes actores es una herramienta muy valiosa que permite contrastar sus diversas posiciones y deducir, inclusive, sus verdaderas intenciones. “Cada uno de nosotros usa el lenguaje como un instrumento [...] para llevar a cabo nuestras intenciones y fines individuales” (Onuf, 2001: 77).

Para los constructivistas las identidades son relaciones sociales que cambian en el tiempo y a través de contextos, por lo que el objetivo principal de analizarlas es “entender cómo las identidades conectan a los individuos con sus comunidades, a través de la etnicidad, nacionalismo, raza, género, y otras categorías sociales” (Klotz y Lynch, 2007: 65). En ese sentido, Wendt señala con respecto a la formación de las identidades colectivas que:

- (1) Los estados, a menudo, comparten interpretaciones de su entorno [...]
- (2) los estados dependen de cada uno, al menos en parte, por algunas de estas interpretaciones [...]; y
- (3) la interacción estratégica de los estados contribuye aún más a compartir acuerdos (Wendt, 1994 citado por Kovert, 1998: 102).

Como ya se mencionó, si bien Wendt es el autor que más ha profundizado en el estudio de la identidad estatal como una construcción social a partir de las relaciones entre estados, la limitación de su análisis es que toma a las identidades estatales como dadas, sin profundizar en el proceso de construcción interna de esas identidades. Sin embargo, se pueden utilizar insumos constructivistas para también analizar la construcción de las identidades políticas a nivel interno, para así entender a partir de ello la acción externa de los estados. En este enfoque se afirma que las identidades son el origen de los intereses:

En lugar de asumir los intereses estatales o inferirlos de la estructura material del sistema internacional, los constructivistas exploran el rol de las identidades en la constitución de intereses. De este modo, para comprender la acción estatal en el ámbito externo, es necesario examinar las identidades estatales en tanto que la acción externa de los estados está motivada por sus intereses, los cuales, a su vez, se derivan de sus identidades. (Merke, s/f: 32)

Una pregunta muy común de los teóricos de relaciones internacionales es precisamente cómo se forman los “intereses nacionales”. Para los constructivistas, son las identidades las que sustentan los intereses:

Los intereses nacionales son los que los estados (o sus líderes, a nombre de la colectividad) desean o necesitan [...] los constructivistas desafían el supuesto común en relaciones internacionales (entre la mayoría realistas, liberales y marxistas) que los intereses derivan (de una forma u otra) de recursos materiales. Las identidades sustentan los intereses” (Klotz y Lynch, 2007: 86).

Como se puede deducir, para comprender la relación que existe entre identidad y política exterior, es necesario ir al nivel doméstico y examinar la construcción social de las identidades políticas. “Esto implica demostrar cómo la identidad que configura la política exterior de un estado ha sido construida, cómo es comprendida y cómo esta comprensión da lugar a los intereses nacionales que guían la política exterior” (Merke, s/f: 32). Al hacer un análisis de la posición que han adoptado ciertos estados a favor o no de la CPI, tomando como unidad de análisis a la identidad estatal y explorando la construcción de la misma en sus políticas domésticas, los elementos ofrecidos por este enfoque son muy útiles para la investigación. Así, se examina el origen de esa identidad en su historia, si está relacionada necesariamente a prácticas y discursos políticos o a la posición que se construye de un “nosotros” frente a un “otro” o si es heredada o elegida (Merke, s/f: 33-37). Reforzando este punto, Stuart Hall afirma:

Precisamente debido a que las identidades se construyen dentro, no afuera, del discurso, necesitamos entenderlas como producidas en sitios históricos e instituciones específicos, dentro de prácticas y formaciones discursivas específicas por medio de estrategias enunciativas específicas (Hall, 2005: 4)

La identidad estatal en su nivel doméstico parte de la identidad de una comunidad política y es construida a través del discurso político. “Una comunidad política es un grupo territorialmente concentrado de personas, unidas por su aceptación de un modo común de conducir sus asuntos colectivos, incluyendo un cuerpo de instituciones y valores compartidos” (Parekh, 1994, citado por Merke, s/f: 33). En este sentido, la identidad se basa en lo que sus miembros comparten de manera colectiva, pública y tiene “una dimensión institucional en la que el estado es el foco de la comunidad política” (Merke, s/f: 34). El estado va moldeando las instituciones públicas a partir de sus discursos y así van adquiriendo significado. ¿Cómo se logra que ese conjunto de construcciones sociales vayan definiendo los intereses estatales y orientando la política exterior de un estado tomada como el comportamiento de ese estado frente a los demás estados que conforman el sistema internacional?

Para comprender la relación que tiene la identidad con el comportamiento de los estados, Merke (s/f: 37-38) analiza los tres tipos de relaciones entre la construcción de la identidad y las prácticas sociales y establece una metodología particular para cada una de estas relaciones. La primera, la identidad, es una herramienta que los sujetos utilizan para darle sentido al mundo que los rodea y en base a ella forman sus acciones. “Dime cómo interpretas el mundo y te diré el significado de tus acciones” (Merke, s/f: 37). En esta relación, la metodología adecuada sería el análisis de los discursos para diferenciar la información y la situación del sujeto en relación a las diferencias en las identidades. El segundo tipo de relación toma en cuenta la construcción de la identidad de un sujeto a partir de su relación con el ‘otro’. Aquí la premisa sería: “Dime quién/cómo es tu otro y te diré cómo te comportas” (Merke, s/f: 37). La metodología de esta relación estaría orientada a esclarecer más que el contenido de las identidades, la relación entre identidades.

El tercer tipo de relación entre identidad y práctica destaca “la voluntad de un sujeto para interpretar un rol, es decir, construirse una identidad y la apropiación de normas de conducta que van asociadas a ese rol. La máxima en este caso podría ser dime cuál es tu rol y te diré cómo te comportas” (Merke, s/f: 38). La metodología de esta relación se dirigiría a indagar el contenido de la identidad que se está interpretando y las expectativas del rol en referencia a contenidos específicos. Con este enfoque, se estudia a la identidad en su dimensión cognitiva (cómo se interpreta el mundo) y en su dimensión social (quién soy y quién quiero ser). William Bloom (1990, citado por Merke, s/f: 38-39) establece seis supuestos sobre la relación que existe entre identidad, interés y política exterior:

1. El estado, al adoptar decisiones de política exterior, puede “poner en acción, manipular, apropiar –o ser manipulado por- la dinámica de identidad nacional” (Bloom 1990, citado por Merke, s/f: 38).
2. En toda política interna, es usual que exista una competencia política que se apropie de la dinámica de la identidad nacional.
3. No se puede fomentar dentro de los límites de un estado una política que esté fuera del discurso político que ha sido aceptado como identificación del interés nacional y que amenace la identidad nacional. Ese gobierno no gozaría de apoyo.

4. “La identidad nacional es un proyecto de construcción permanente que requiere articularse a las transformaciones internas y externas” (Bloom 1990, citado por Merke, s/f: 38).
5. El proceso de identidad nacional puede ser activado por situaciones internacionales manipuladas por el gobierno de un estado o por otros actores relevantes.
6. El pueblo siempre reaccionará a favor de políticas que fomenten la identidad nacional, o en contra de políticas que se perciban como amenazas a esa identidad nacional construida.

Con estos supuestos, para Bloom (citado en Merke, s/f: 39) existen dos formas en que la identidad estatal configura la política exterior de los estados. La primera es constituyendo los intereses del estado cuando actúa a nivel externo, en sus dimensiones cognitiva y social. La segunda es cuando la identidad actúa restringiendo las políticas que puede adoptar un estado ante un hecho o situación.

Las burocracias formales o las reglas informales (cualquier tipo de organización social) crea marcos de significado dentro de los cuales las personas piensan y actúan. Sus acciones, a su vez, pueden apoyar u oponerse a estos discursos dominantes. Tal vez alguno ofrecerá un nuevo discurso en tiempo de crisis, haciéndolo más persuasivo que el que prevalecía antes. Estas nuevas reglas y procedimientos pueden cambiar los puntos de vista de las personas (Klotz y Lynch, 2007: 44).

Para explicitar esto, tomemos como ejemplo el caso de la ex Unión Soviética. Para que la Unión Soviética aceptara los cambios en su modelo político-económico, que terminó disolviéndola, debía necesariamente redefinir su identidad a nivel interno. ¿Cuáles fueron las motivaciones que hicieron que la Unión Soviética se planteara un cambio de rumbo en su política y su economía? Varios autores (Chugrov, 2000; Thomas, 2005; Forsythe, 2007) sostienen que fue la influencia de las nociones de derechos humanos, de libertades individuales y de democracia representativa, las que en último término permitieron que Rusia abandonara el sistema comunista y unipartidista que imperaba.

En efecto, esos nuevos marcos de significado surgen en la Unión Soviética y los países del este, a finales de los años 70. Habiendo ratificado los pactos de derechos humanos en 1966, otro de los instrumentos importantes que se negociaron en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa fue el Acta Final de Helsinki, adoptada en agosto de 1975, en la que los soviéticos interpusieron mucha resistencia

ante la inclusión de normas de derechos humanos (Thomas, 2005: 117). Es por la década de los 80 que se empezó a discutir la conveniencia de incorporar normas de derechos humanos al ordenamiento jurídico interno. Estas ideas resultaban contradictorias con la ideología propugnada por el Partido Comunista de la Unión Soviética, que era el único partido en el país.

El gobierno de Gorbachov, al aceptar y compartir estas nociones de derechos humanos, fue adoptando un nuevo comportamiento en esta etapa previa al fin de la Guerra Fría, de acuerdo a una identidad específica que el estado fue adquiriendo en ese particular contexto. Ésta se fue forjando desde adentro, mientras el país volvía sus ojos al occidente y sus valores. Si el fin último del gobierno de Gorbachov era democratizar la Unión Soviética, debía hacer que eso fuera su “interés nacional”, debía abandonar el discurso dominante y reemplazarlo por un marco de significado diferente, debía comulgar con los principios de la identidad europea: “En la Declaración de Copenhague de 1973, los presidentes de los estados de la Comunidad Europea habían definido “democracia, el imperio de la ley, y el respeto de los derechos humanos” como los elementos fundamentales de la ‘identidad europea’” (Thomas, 2005: 124). Sin embargo, en el fondo el país no podía compartir estos principios del todo. Sin embargo, al menos retóricamente los tenía que aceptar por una cuestión de supervivencia. Era casi imposible que la Unión Soviética tratara de mejorar sus relaciones con occidente sin empezar a cumplir estándares mínimos de derechos humanos. El ambiente internacional normativo en materia de derechos humanos había avanzado tanto en el escenario internacional que la aplicación de estas normas resultaba primordial para la Unión Soviética y los países del este (Thomas, 2005: 127).

La política exterior de los estados en materia de derechos humanos

Desde la perspectiva del constructivismo, los derechos humanos se han ido construyendo e integrando en la agenda de política exterior de los estados desde mediados del siglo XX. En efecto, antes de la Segunda Guerra Mundial, el tema de los derechos humanos no era una cuestión tratada en el escenario internacional. Es a raíz de este acontecimiento y de sus devastadoras consecuencias, que el tema empezó a internacionalizarse. La adopción, primero, de la Convención para la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio y, a día seguido, de la Declaración Universal de los

Derechos Humanos en diciembre de 1948, contribuyeron con ese propósito. Las convenciones y tratados que se fueron adoptando, han ido consolidando este régimen de derechos humanos, el mismo que se ha complementado con los regímenes regionales de derechos humanos. Todos estos instrumentos han establecido y codificado esos derechos fundamentales que tienen los seres humanos, inherentemente a su existencia, y que deben ser respetados por los estados.

No obstante las concepciones realistas del siglo pasado, los estados siempre han perseguido objetivos morales en sus relaciones con otros estados. En la actualidad, el sistema de gobernanza global de los derechos humanos incide en gran medida en el comportamiento de los estados y otros actores internacionales (Donnelly, 2011: 2). De hecho, uno de los elementos característicos de la globalización en la pos Guerra Fría ha sido la difusión de las ideas de los derechos humanos, que forman parte del paquete de principios de las democracias liberales. Así: “Por primera vez en la historia, la mayoría de las personas de este planeta viven bajo gobiernos elegidos democráticamente” (Donnelly, 2007: 199). Esto, por supuesto, no quiere decir que los regímenes de protección de los derechos humanos funcionen perfectamente. En muchos casos, resulta irónico que un sistema que, normativa e institucionalmente, ha avanzado tanto, en la práctica, no sea una prioridad para las políticas de los estados:

Un fundamental desafío se presenta en cómo reducir la enorme brecha entre el marco legal liberal de los derechos humanos que la mayoría de estados han aprobado formalmente, y los principios realistas que siguen a menudo en sus políticas exteriores (Forsythe, 2006: 152).

Todas las naciones mantienen una auto-imagen que afecta su atención y percepción a los derechos humanos, tanto a nivel interno como a nivel externo y son las que hacen que actúen o no: “La auto-imagen nacional puede ser parte integrante de la política cultural de una nación –la suma total de las actitudes de la gente hacia los valores políticos y procesos. Esta auto-imagen puede ser fructíferamente discutida en términos de roles que los estados eligen para actuar en relaciones internacionales” (Forsythe, 2000: 2). Esto es lo que Forsythe denomina la ideología informal, es decir, la auto-imagen colectiva de una nación, la que está ligada con sus valores, cultura, con su identidad, en suma. En ese sentido, la auto-imagen positiva que tienen los pueblos, los hacen actuar en el extranjero, con la idea de que tienen algo que enseñar a los demás.

A esas actuaciones las llamaremos políticas. En general, la política exterior de los estados en cuanto a derechos humanos ha utilizado varios medios. Forsythe (2007: 155-160) clasifica a esos medios en tres tipos: los medios diplomáticos, económicos y militares. Los primeros están constituidos por una serie de formas que utiliza la diplomacia para influenciar las políticas de los estados que violan los derechos humanos. Existe la diplomacia del silencio, a puerta cerrada, la cancelación o la suspensión de visitas ministeriales, el llamado a consultas de los embajadores, u otros medios de ese nivel. Los medios económicos incluyen por ejemplo, sanciones comerciales, suspensión de las operaciones comerciales, ayudas para el desarrollo. Este tipo de sanciones ya se dan en un segundo nivel, cuando se han agotado las vías diplomáticas y no se quiere llegar a las acciones militares. Los medios militares son el último recurso.

Los derechos humanos para los Estados Unidos

A nivel de la auto-imagen que quieren proyectar al exterior, los Estados Unidos se presentan como “un faro de libertad para el mundo” (Forsythe, 2007: 160). Entender esto es crucial para luego discernir por qué dicen lo que dicen y por qué actúan como actúan. Para la potencia, los derechos humanos se asimilan a la libertad personal, conceptualizada en su propia Carta de Derechos que se anexa a su Constitución. El estándar de libertad, entonces, no es, como para todos los países de la comunidad internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los pactos internacionales de derechos civiles y políticos; y, económicos, sociales y culturales. En ese sentido, se sienten en la obligación de presionar a los demás países a su alrededor para que mejoren su respeto de las libertades personales, como ellos las conciben. No obstante, no se exigen a ellos mismos la aplicación de normas universales o regionales de derechos humanos (Forsythe, 2007: 160). Esto se evidencia en las administraciones neo conservadoras de Reagan, George Bush padre e hijo, principalmente:

Ciertamente [estos gobernantes] no trataron de utilizar los derechos humanos reconocidos a nivel internacional para mejorar la sociedad estadounidense. A menudo, prefirieron una concepción estrictamente americana de los derechos humanos con el fin de pasar por alto muchas de las normas internacionales de derechos humanos y sus organismos de ejecución (Forsythe, 2007: 160).

Si revisamos la historia contemporánea, veremos que, así como tantos otros países, los Estados Unidos también han cometido muchos abusos y violaciones a los derechos humanos y a las libertades personales de su pueblo. Eso no les ha impedido, culturalmente, fomentar y diseminar las ideas del “excepcionalismo americano”, “la creencia en la libertad excepcional y la bondad del pueblo estadounidense, [que] es el núcleo de la cultura política norteamericana dominante” (Forsythe, 2007: 161). Pero no fueron estos gobernantes los que mejor se destacaron en diseminar sus valores democráticos como universales al resto de la comunidad internacional.

Fue el Presidente Bill Clinton quien llevó el excepcionalismo americano en sus decisiones de política exterior a niveles retóricos muy altos. En sus discursos predominaban las alusiones a la “democracia” y “libertad personal”. Uno de sus pilares básicos era la ampliación de la comunidad democrática mundial y con este objetivo se embarcó en varias misiones. Una de las más cuestionadas fue la intervención en Bosnia. Según su punto de vista, Washington debía liderar y hacer la diferencia para llevar la paz, la libertad y la democracia a los Balcanes (Forsythe, 2007: 162).

Como se observa, a pesar de que la potencia en su discurso político se ha presentado como una democracia liberal garante de los derechos y libertades de sus ciudadanos, ha tenido una actuación contradictoria en la práctica. Su agenda internacional ha presentado una radicalización en temas de seguridad, sobre todo desde el ataque a las torres gemelas en septiembre de 2001. En este contexto ha buscado moldear el escenario mundial en base a sus intereses, los cuales se definen por este excepcionalismo que les ha llevado a la firme creencia de que sus valores (los valores americanos) son universales. Es evidente que las decisiones de Estados Unidos de apoyar o excluirse de regímenes de gobernanza global, como el de la CPI o el del Protocolo de Kyoto, son una muestra no de aislamiento, sino más bien de un unilateralismo que “es el resultado ineludible de la ‘disparidad de poder’ existente entre EEUU y las demás potencias [...] este país posee la capacidad para actuar solo, sin la ayuda de socios” (Espinosa, 2004: 69).

Para Forsythe, sin embargo, la política exterior de Estados Unidos en materia de derechos humanos presenta un cierto aislamiento:

Un cierto aislacionismo intelectual persiste entre algunos responsables de la política estadounidense y ciudadanos que votan. Ellos fácilmente aceptan la noción de que debido a que la Constitución de Estados Unidos es venerada, y los Estados

Unidos tienen un sistema judicial independiente y eficaz, la sociedad estadounidense no tiene necesidad de estándares internacionales o una revisión internacional de sus prácticas en derechos humanos. Su aislacionismo intelectual o cultural hace que pasen por alto mucha evidencia pertinente (Forsythe, 2006: 11).

Analizando el pensamiento de Cox que desarrolla en el campo internacional los conceptos de Gramsci, podríamos equiparar el poder de la potencia y su rol de hegemonía mundial con la definición que Cox hace de ella: “una estructura de valores y entendimientos acerca de la naturaleza del orden que impregna a toda la sociedad [...] en un orden hegemónico estos valores y entendimientos son relativamente estables e incuestionados” (Cox, 1992: 179). Este concepto obviamente trasciende la concepción de hegemonía solamente como un poderío militar o económico. La hegemonía se deriva, sobre todo, “de las formas de hacer y pensar de los estratos sociales dominantes del estado o estados dominantes [...] en la estructura de la hegemonía los factores culturales e ideológicos son decisivos” (Cox, 1992: 179). Esto explicaría también la influencia de los Estados Unidos en las instituciones internacionales. Si bien ser parte de la comunidad internacional induce cierto comportamiento de los estados, también es cierto que las relaciones asimétricas entre países les otorgan un mayor nivel de negociación y actuación a unos, los más poderosos, y un nivel, más bien, de aceptación del orden impuesto a otros. En el caso particular de las negociaciones para la adopción del Estatuto de Roma, como veremos a continuación, los Estados Unidos dejaron muy claro que, para los temas de derechos humanos, no obstante se declaren a favor de las sanciones por violaciones sistemáticas, no es una vara con la que se puedan medir ellos mismos.

Los derechos humanos para Rusia

En países como Rusia, con una auto-imagen borrosa y una política cultural conflictiva, es muy complicado descifrar el lugar que se asigna a los derechos humanos en su política exterior (Forsythe, 2006: 178). En un sentido más amplio, es difícil saber la posición que el país asume frente a los valores y las libertades de occidente. En efecto, una parte de la clase política de Rusia añora los días del estalinismo en que los asuntos relacionados a los derechos humanos no se trataban. Otra parte acepta las ideas sobre derechos humanos pero se mantiene escéptica con respecto a alinearse con las concepciones sobre este tema que es considerado como proveniente de occidente. Esto

hace que Rusia no sepa qué posición asumir en este tema: ¿seguir el liderazgo de los Estados Unidos sobre cuestiones de derechos humanos, alinearse con la posición europea o seguir su propio camino? (Forsthye, 2006: 178). Por otro lado, no se debe perder de vista el gran desafío que Rusia tenía cuando se desintegró la Unión Soviética: la construcción del estado ruso en base a su identidad nacional, su rol de ex súper potencia e imperio, su visión del “otro” (occidente) y los “otros” (Estados Unidos, Unión Europea, China, etc.), incluyendo sus viejas esferas de influencia (Europa del Este), su “patio trasero” (sus vecinos más cercanos, Bielorrusia, Ucrania, Georgia y los estados centroasiáticos) y sus propias amenazas separatistas internas (Chechenia, Osetia del Norte, Daguestán).

La posición geográfica de Rusia, que comparte su territorio entre Europa y Asia, ha hecho que durante siglos haya tenido la influencia de dos culturas. La primera, la occidental, defiende los derechos y libertades individuales. La segunda, la asiática, más bien tiende a aceptar un tipo de gobierno autoritario con limitaciones al ejercicio de los derechos individuales. Adicionalmente, dentro de la influencia europea, “La tradición occidental acoge derechos universales, mientras que la tradición eslava enfatiza el relativismo cultural y el particularismo nacional” (Chugrov, 2000: 1). Por consiguiente, Rusia, por un lado, ha desarrollado una política dirigida hacia occidente y, por otro, ha tomado decisiones políticas aislacionistas:

Una tradición eslava fuerte de autoritarismo y sospecha del occidente, que compite con una débil tradición petrina (en el tiempo de Pedro el Grande) respaldando concepciones de derechos humanos cosmopolitas y apertura al Occidente. Un resultado de esta política cultural conflictiva es la vacilación en la política exterior rusa de varias cuestiones de los derechos humanos, especialmente aquellas vinculadas con la cooperación con el occidente. (Forsthye, 2000: 2).

La historia de Rusia confirma el choque de estas culturas y podría explicar por qué el régimen comunista, que “sacrificaba derechos individuales por el bien de los valores colectivos” (Chugrov, 2000: 2), rigió este país tantos años. Así, “En Rusia han prevalecido los regímenes de corte autoritario, desde la autocracia de los zares al totalitarismo del sistema soviético, lo que ha hecho que los principios de la democracia liberal no tengan todavía raíces profundas en ese país” (Cámara, 2010: 8).

Luego del período de transición tras la Guerra Fría, la principal arma con la que contó Rusia para surgir de nuevo en el mapa mundial como un estado fuerte fue su

poder energético, pues era el principal suministrador de Europa de gas, petróleo y carbón.⁵ Otro de los factores fue su posición como miembro permanente del Consejo de Seguridad y, por último, su influencia casi exclusiva en el espacio post-soviético. En ese sentido, el comportamiento de Rusia hacia los temas de derechos humanos ha tenido la influencia decisiva de estos cambios radicales en su modelo político-económico.

De acuerdo al análisis realizado previamente sobre la influencia de las ideas de derechos humanos, de libertades individuales y de democracia representativa que compartían Gorbachov y su círculo más cercano en los cambios producidos en la Unión Soviética, se observa posteriormente un retroceso con los gobiernos de Boris Yeltsin y de Vladimir Putin, al no haberse institucionalizado esas nociones en la legislación doméstica de Rusia. Los gobernantes priorizaron los intereses y agenda internacional de Rusia, los temas relacionados con la seguridad, opacando todos los esfuerzos logrados en materia de derechos humanos antes de la separación de las repúblicas socialistas. De esta manera, “La sociedad rusa sigue siendo un distintivo sistema híbrido: por un lado, respalda ampliamente reconocidos derechos liberales, mientras que al mismo tiempo está constantemente volviendo atrás a sus tradición de normas autoritarias” (Chugrov, 2000: 124). Y es que, en gran medida, Rusia lucha para discernir si se alinea con Estados Unidos, con respecto a su política en derechos humanos, quizá por compartir algunos rasgos distintivos de la identidad norteamericana, en referencia a su espacio de influencia. No sabe si alinearse con la Unión Europea y su amplia aceptación de altos estándares de derechos humanos o, finalmente, actuar por cuenta propia. Por otro lado, dado el gran número de minorías étnicas rusas en otros países y personas cuyo idioma es el ruso en el espacio ex soviético, una característica importante de su política exterior es su preocupación por los derechos de las minorías y su posición respecto de los movimientos separatistas (Forsythe, 2006).

Estas contradicciones y falta de coherencia entre el discurso y la práctica, entre la política doméstica y la exterior, han hecho que Rusia sea el país miembro del Consejo de Europa contra el que más casos se han presentado ante la Corte Europea de Derechos Humanos a la fecha —en la mayoría de los casos con respecto a actuaciones de las fuerzas del orden en la región del Cáucaso Norte. En el año 2010 ratificó el Protocolo

⁵ Rusia “es el segundo exportador mundial de petróleo y el primer productor y exportador de gas natural del mundo. Posee el 20% de las reservas mundiales de carbón [...] Dispone de las mayores reservas de agua dulce del planeta” (Cámara, 2010: 6)

14 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. En contraposición, es el único estado miembro del Consejo de Europa que no ha ratificado el Protocolo N° 6 al Convenio Europeo de Derechos Humanos sobre abolición de la pena de muerte, aunque desde hace más de 15 años tiene establecida una moratoria en su aplicación (Cámara, 2010: 30 y 31). Con respecto a los pactos internacionales de derechos humanos que forman parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, que fueron adoptados en 1966, entrando en vigor en 1976, la Unión Soviética y el bloque del Este impulsaron la adopción del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, mientras que los países de occidente impulsaron el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, mirando siempre con recelo al otro pacto. Por último, en referencia a las operaciones de paz de Naciones Unidas, Rusia ha desplegado contingentes en algunas partes de África, en Kosovo, Timor Oriental y Haití. Rusia ocupa uno de los primeros puestos en cuanto al número de observadores militares al servicio de la ONU (Cámara, 2010: 38).

Rusia también ha discutido el tema de la reforma de Naciones Unidas y en principio estaría de acuerdo, sobre todo por optimizar su labor haciéndole frente a sus nuevos retos y desafíos. Puntualmente, con respecto al tema del Consejo de Seguridad, si bien no rechaza la posibilidad de ampliar el número de miembros del Consejo de Seguridad (en el que Moscú estaría dispuesto a llegar a compromisos para acelerar la reforma de dicho Consejo), “se opone a toda modificación que pueda disminuir la autoridad primordial del Consejo de Seguridad en materia de paz y seguridad internacional y el papel de los miembros permanentes de dicho Consejo en ese ámbito, asunto que Moscú considera intocable” (Cámara, 2010: 38).

Finalmente, vale la pena mencionar el informe de *Human Rights Watch* de enero de 2011 sobre la situación de los derechos humanos en Rusia en el año 2010, el cual afirma que el clima en el país era muy negativo.

Los compromisos retóricos del presidente Dmitry Medvedev con los derechos humanos y el Estado de derecho no se han traducido en medidas concretas de apoyo a la sociedad civil. En el año 2010 se vivieron nuevos ataques contra defensores de los derechos humanos y los responsables de los asesinatos flagrantes cometidos el año anterior siguieron sin castigo. (HRW, 2011: 1).

Esta situación no ha cambiado en Rusia y más bien en junio del año 2012 se agudizó debido a una serie de reformas legislativas aprobadas por el Parlamento ruso que van

contra los derechos de asociación, libertad de expresión e información. Asimismo, se endurecieron las sanciones por difamación y traición a la patria. Adicionalmente, en julio de ese año, se aprobó una ley limitando la información publicada en internet, otorgando al gobierno la facultad de bloquear sitios web que considere que no son aptos para la ciudadanía. Amnistía Internacional ha sido una de las organizaciones que más ha denunciado casos sobre defensores de los derechos humanos en Rusia, que son amenazados o asesinados, hechos que no han sido debidamente investigados por las autoridades rusas (Usseglio, 2012: s/n).

El estudio de la CPI y su relación con los estados en la literatura académica

Existen varios estudios que se han realizado tomando como tema central a la Corte Penal Internacional y los desafíos que presenta al mundo globalizado. Las orientaciones de estos estudios son en su mayoría, jurídicos, institucionalistas e inclusive neorrealistas. El texto de Broomhall Bruce (2003), *International Justice & The International Criminal Court, Between Sovereignty and the Rule of Law*, ofrece un análisis jurídico del surgimiento del sistema de justicia internacional, en particular desde la creación de la CPI enfatizando en la búsqueda de respuestas globales a problemas comunes, que no previene a los estados de construir estas respuestas en formas que sirvan a sus propios intereses. No obstante, la globalización, el declive de la soberanía territorial y el ascenso de la sociedad civil internacional jugaron un papel importante para la existencia de este organismo. El autor se pregunta si esos esfuerzos para establecer colectivos y regímenes multilaterales para gestionar las crisis contemporáneas actuales han sido frágiles o se han hecho en vano, cuestionándose si ¿la justicia internacional podría funcionar? (Broomhall, 2003).

Dado que la mayor parte de las negociaciones sobre el Estatuto de Roma y los elementos que lo acompañan, como las Reglas de Procedimiento y Prueba, los Elementos de los Crímenes, entre otros, se llevaron a cabo en medio de cabildeos y negociaciones verbales, existe, en general, poco material escrito en las actas oficiales de Naciones Unidas. En ese sentido, varios autores y funcionarios que participaron en las negociaciones han recopilado material que analizan este tema. En este grupo se destaca el análisis de Philippe Kirsch y John Holmes (1999), ambos diplomáticos, quienes formaron parte de la delegación canadiense que acudió a Roma a negociar el estatuto.

Kirsch fue nombrado Presidente del Comité Plenario. Este artículo describe la negociación de los temas centrales del estatuto y las principales polémicas que surgieron en la aprobación de los textos y brinda importantes detalles de las posiciones de los diferentes países antes las diferentes propuestas de redacción (Kirsch y Holmes, 1999). En esta misma categoría, el libro *The International Criminal Court: the making of the Rome Statute: issues, negotiations and results*, editado por Lee Roy (1999), Secretario Ejecutivo de la Conferencia Diplomática de Roma y secretario del comité preparatorio para el establecimiento de una corte penal internacional, contiene una importante recopilación de artículos académicos y análisis jurídicos y políticos sobre la CPI, no solo de académicos que estudian el tema, sino además y en gran medida, de los directos negociadores del Estatuto en Roma y en el comité y comisión preparatoria (Roy, 1999). Estos artículos académicos han sido de gran utilidad para la recopilación de información sobre los detalles de la negociación del estatuto, los que permitieron ir construyendo los argumentos acerca de las posiciones de los dos estados estudiados.

El análisis constructivista de Michael Struett (2008), *The Politics of constructing the International Criminal Court*, con el argumento del rol fundamental que jugaron las organizaciones no gubernamentales en el proceso de construcción de la CPI, examina el proceso político que llevó al establecimiento de este tribunal, a través de los discursos de sus principales voceros. Al ser un libro publicado en 2008, a seis años de que la corte entró en funcionamiento, realiza además una evaluación de lo que esta institución ha significado para el sistema de gobernanza global, y analiza el cómo los estados de la comunidad internacional fueron capaces de ceder un grado sustancial de autoridad a un tribunal creado por un tratado multilateral (Struett, 2008: 2).

En esa misma línea, el libro de David Bosco (2014), *Rough Justice The International Criminal Court in a world of Power Politics*, profundiza, a través de un estudio constructivista, cómo los intentos más serios de lograr justicia internacional a través de la CPI se toparon con las realidades de los poderes políticos. El análisis se enfoca en la relación entre la corte y los estados que tienen intereses mundiales e influencia (Bosco, 2014: 1). Destaca que, a pesar de que al crearse el tribunal, se dispararon todas las alarmas de los países más fuertes, poco a poco los “estados poderosos y una potencial corte revolucionaria han aprendido a llevarse bien. [...] tanto los estados clave y la corte han cedido terreno para evitar un choque directo entre el

poder y la justicia internacional” (Bosco, 2014: 2). Estos dos últimos textos son fundamentales para la realización de esta tesis, no solo porque utilizan el constructivismo como hilo conductor de las investigaciones, sino porque además, a otro nivel, manejan un argumento similar al confrontar la creación y funcionamiento del tribunal con los poderes políticos. Además, contienen importantes descubrimientos y categorías analíticas que complementan los hallazgos y evidencia del presente estudio.

Con respecto al estudio de la posición de los países en las negociaciones del instrumento, la mayor parte de literatura académica se ha centrado en analizar la resistencia de Estados Unidos hacia la CPI, en estudios de tipo realista y neoinstitucionalista, así como se han enfocado en estudiar a profundidad las más importantes objeciones de este país hacia el texto del tratado, en análisis más bien jurídicos y políticos. En esta línea, son importantes los artículos de John Washburn (1999) “The Negotiation of the Rome Statute for the International Criminal Court and International Lawmaking in the 21st Century”, que fue co-presidente del grupo de trabajo de Washington para la Corte Penal Internacional y que participó como delegado de Estados Unidos al comité preparatorio y a la conferencia en Roma. El análisis del Embajador David Scheffer (2001), “A Negotiator’s Perspective on the International Criminal Court”, Jefe de la delegación estadounidense para la conferencia en Roma, es bastante esclarecedor para comprender las razones de la oposición de la potencia a la CPI. El análisis jurídico del profesor de derecho del Chicago-Kent College of Law, que además formó parte del grupo de trabajo para el establecimiento de la Corte Penal Internacional, Bartram Brown (1999) sobre las objeciones de los Estados Unidos al estatuto ofrece una visión más objetiva y examina la validez de las objeciones de la potencia, aceptando que pueden existir cierto conflicto con algunos textos. No obstante de ello, no considera que haya justificación para la activa oposición de Estados Unidos a la CPI (Brown, 1999). Sobre este mismo tema, el estudio de John Burroughs (2003) analiza las cinco razones esgrimidas por el gobierno estadounidense de George Bush, expresadas por el Subsecretario de Asuntos Políticos de ese entonces, Marc Grossman, tanto jurídica como políticamente, y establece las implicaciones de cada uno de ellas en un contexto internacional en el que los Estados Unidos juega un rol muy importante, argumentando que si la potencia mantiene esa política exterior ante instituciones cuyos fines no favorecen a sus intereses, “el resultado será un orden internacional temeroso

basado más en el imperio de la fuerza que en el estado de derecho, con los Estados Unidos como portador primario de la fuerza” (Burroughs, 2003: s/n).

Los estudios sobre la posición de Rusia hacia la CPI son muy escasos. Esa es una de las razones por las que se considera que este estudio es valioso y un importante aporte al estudio de las relaciones internacionales. No obstante, existe literatura académica importante sobre la política exterior rusa y su posición con respecto al tema de los derechos humanos. El análisis de Manuel de la Cámara (2010) sobre la política exterior de Rusia, a partir de la disolución de la Unión Soviética, brinda un panorama general de las ventajas y desventajas de la potencia, a la vez que realiza una cronología histórica de los hechos sucedidos a partir de ese gran acontecimiento que cambió el rumbo del país de manera radical (Cámara, 2010). En esa misma línea, pero sirviéndose de las herramientas del constructivismo, Marcelo Montes (2012) analiza la identidad y la política exterior rusa bajo los gobierno de Putin y Medvedev (2000-2012), intentando examinar el proceso de construcción de la identidad nacional rusa, tras la caída de la Unión Soviética (Montes, 2012). En cuanto a la política en derechos humanos de este país, resulta de gran utilidad el estudio realizado por David Forsythe (2006), quien analiza en perspectiva comparativa la política exterior en materia de derechos humanos de varios países, entre los cuales están los Estados Unidos y Rusia. Sobre este mismo tema, Sergei Chugrov (2000), académico ruso experto en política exterior, ofrece un análisis muy útil de la política exterior rusa en materia de derechos humanos y explica la influencia de las nociones de derechos humanos del mundo occidental en los tomadores de decisión soviéticos antes de la disolución de la URSS. El sucinto análisis de David Kaye (2012) sobre la posición de Rusia ante la CPI resulta bastante esclarecedor para analizar las últimas actuaciones de la potencia con respecto a este tema. Constituye además un hallazgo muy importante, ante la falta de estudios académicos sobre este tema específico.

Es de destacar la importante producción académica sobre el tema de la Corte Penal Internacional de las organizaciones no gubernamentales, literatura que resultó muy útil para analizar las diferentes etapas de negociación del estatuto. En octubre de 1994, Amnistía Internacional publicó el *paper*: “Establishing a Just, Fair and Effective International Criminal Court”, el cual fue presentado en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Con él se inició el debate en la arena internacional sobre el

establecimiento de la corte (Amnistía Internacional, 1994: s/n). Además, la Federación Internacional de Derechos Humanos, *Human Rights Watch*, la Comisión Internacional de Juristas, *Equality Now*, el Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otras organizaciones, produjeron y siguen produciendo estos importantes documentos que contienen recomendaciones, reportes, informes, evidencia y análisis políticos, jurídicos y académicos. La página web de la Coalición por la Corte Penal Internacional (<http://www.iccnw.org/>) mantiene un repositorio bastante completo de toda esta literatura, que se complementa además con declaraciones, discursos, comunicados de prensa de diversos actores y de los gobiernos con respecto a la corte. Asimismo, las organizaciones no gubernamentales que apoyan el funcionamiento de la CPI en los Estados Unidos, la *American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court*, en su página web (<http://www.amicc.org/>) mantiene también un repositorio digital actualizado muy importante que contiene documentos valiosos sobre la posición de Estados Unidos hacia la corte. En el caso de Rusia, no existe una página web de similares características.

Conclusiones

Este primer capítulo se ha centrado en construir el marco teórico y conceptual en el que se enmarcará la presente investigación. Al descartar los enfoques clásicos racionalistas que se quedan en el nivel material. Se escogió insumos constructivistas para el análisis de política exterior, que permiten examinar las posiciones de Estados Unidos y Rusia basadas en sus identidades respectivas frente a la CPI. Se tomó entonces los principales postulados de esta corriente con el enfoque de Onuf, para quien el lenguaje construye, en último término, la realidad social, a través de los discursos, las reglas y las normas, que les dicen a las personas (los agentes) qué deben hacer. Con este proceso, los individuos manifiestan sus intenciones en la forma de compromisos, acuerdos o dones. Esas personas que conforman una sociedad se auto-identifican a sí mismos, igualmente a través del lenguaje y así construyen sus identidades.

Por tanto, el constructivismo no considera ni a las identidades ni a los intereses de los estados como dados. Éstos, al igual que otros conceptos, se van construyendo. Así, a lo largo del análisis se examinará las posiciones de Estados Unidos y Rusia en el marco de la política exterior de ambos estados, la cual se fundamenta en los intereses de

cada uno, intereses que dependen de la identidad respectiva de cada estado. En el nivel externo, es decir en el de las relaciones con los demás estados, en cambio, esas identidades estatales que se han construido a nivel nacional a partir de un discurso que ha ido reforzando unos significados y debilitando otros, van también influenciando el comportamiento de esos estados. En efecto, este depende en gran medida, de cómo esos estados interpretan el mundo y se crean a sí mismos una auto-imagen de lo que quieren proyectar en el nivel externo. Así, las decisiones que adoptan los estados en política exterior se articulan con los intereses nacionales que han ido construyendo a nivel nacional, siendo la comunidad política que se ha apropiado del discurso, la que puede apropiarse de la dinámica de la identidad nacional (Bloom, 1990 citado por Merke, s/f 38-39).

Con este marco teórico se podrá entender las lógicas que manejan países poderosos como Estados Unidos y Rusia ante un organismo como la Corte Penal Internacional, las mismas que establecen su conducta en base a sus intereses. De igual manera, se entenderá la influencia del contexto en el que se crea y se va desarrollando esta institución, tanto a nivel interno como externo, lo que obliga a estos países a replantear sus estrategias, ceder posiciones y negociar acuerdos con los demás, en un mundo que va construyendo su realidad en base a los discursos de una multiplicidad de actores.

Por otro lado, el capítulo realizó un análisis del estudio de la política exterior de los estados bajo la perspectiva constructivista, específicamente en el tema de los derechos humanos, en donde se realizó un breve recuento de la situación de los derechos humanos en Estados Unidos y Rusia, que tuvo como finalidad enmarcar históricamente el comportamiento de estos países en esta materia. Finalmente, se presentó una breve revisión de literatura sobre la Corte Penal Internacional y su relación con los estados, que buscó ubicar al lector en relación a los estudios que se han realizado sobre el tema.

CAPÍTULO II

LAS LIMITACIONES IMPUESTAS POR LOS ESTADOS UNIDOS A LA CPI

Al revisar antecedentes históricos sobre el comportamiento de los Estados Unidos hacia un tema como el de los derechos humanos, se observa que este país ha apoyado la suscripción de varios de los tratados en materia de derechos humanos. Inclusive, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que dio inicio al régimen universal de derechos humanos, fue propuesta por este país. Sin embargo, en varias ocasiones no ha firmado o ratificado estos instrumentos internacionales. Este es precisamente el caso del Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional y que fue adoptado el 17 de julio de 1998, luego de tres años de intensas negociaciones. Estados Unidos, en un primer momento, firmó el estatuto; poco después en el gobierno de George Bush no solo no lo ratificó, sino que declaró su oposición frontal al mismo.

Con estos antecedentes, el objetivo de este capítulo es analizar la posición de los Estados Unidos frente a la Corte Penal Internacional, entender su política exterior hacia este instrumento y analizar las medidas que ha tomado para oponerse a él y a su jurisdicción. Para ello, se analizará primero la posición de Estados Unidos en la negociación del estatuto. Posteriormente, se estudiará el bloqueo de este país a la actuación de la CPI y las medidas concretas, tanto nacionales como internacionales, que ha tomado para proteger a sus ciudadanos, militares y civiles de la jurisdicción de la corte en las diferentes misiones de paz en el mundo en las que ha intervenido, aduciendo que varios de los artículos del estatuto podrían ser utilizados políticamente en su contra. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones que documentarán los hallazgos del estudio en torno a las limitaciones impuestas por la potencia a la actuación de la CPI.

La posición de Estados Unidos en la negociación del Estatuto de Roma

El proyecto de creación de un instrumento internacional que juzgue los delitos contra la paz y seguridad de la humanidad y establezca responsabilidades individuales se estableció como una prioridad en la Resolución 95 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) de 11 de diciembre de 1946, en que se le encomendó a la Comisión de Codificación de Derecho Internacional esta tarea. Luego de casi cinco

décadas, una vez terminada la Guerra Fría, se reanudaron las discusiones y los trabajos para constituir una corte penal internacional permanente. Las negociaciones de las normas y principios del estatuto empezaron nuevamente en el año 1995, en que la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió formar un comité preparatorio sobre el establecimiento de una corte penal internacional para examinar las principales cuestiones sustantivas y administrativas que contenía el proyecto de estatuto preparado por la Comisión de Derecho Internacional en 1994 (AGNU Res. 50/46, 11 de diciembre de 1995).

Este comité que sesionó por seis ocasiones durante tres años fue el responsable de los preparativos finales para la conferencia que se realizó en la ciudad de Roma en el verano de 1998, en la que participaron 160 estados. Terminó adoptando el estatuto que creó la Corte Penal Internacional, llamado el “Estatuto de Roma” con 120 votos a favor, siete en contra y 21 abstenciones (Brown, 1999: 855).⁶ Ante esta decisión de la mayoría de los delegados de los países presentes, era evidente la decepción del jefe de la delegación estadounidense, David Scheffer, que había tratado de que el estatuto no se aprobase tal como estaba redactado en su parte sustantiva: “Mientras los delegados de todo el mundo celebraban, Estados Unidos, la única superpotencia del mundo, se aisló y fue solo una de las dos democracias que estaban presentes que votaron en contra del texto del tratado” (Brown, 1999: 855).

La negociación del Estatuto de Roma fue un proceso de características muy particulares. Demostró a la comunidad internacional que, con el fin de siglo y las guerras y conflictos sucedidos en las últimas décadas y años, la mayoría de países miembros (los que lo aprobaron), imbuidos de una nueva conciencia humanitaria, estaban preparados para aplicar una forma de multilateralismo innovadora que no necesariamente obedecía a los intereses de los más poderosos, sino, más bien, buscaba aunar esfuerzos para enfrentar de manera enérgica, los problemas más graves, como eran los delitos perpetrados contra la humanidad. En efecto, solo una minoría de países, entre los que se encontraban tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad de

⁶ A pedido de los Estados Unidos la votación electrónica de cada estado fue registrada como no-grabada, por lo que no hubo una votación oficial que señale con seguridad los estados que votaron en contra. No hubo duda que lo hicieron Estados Unidos, Israel y China, porque inclusive lo declararon públicamente. Pero sobre el resto de estados se ensayaban varias listas en la prensa mundial, sin ninguna certeza.

las Naciones Unidas, Estados Unidos, China y Rusia, votaron en contra o se abstuvieron.

Como afirma el autor John Washburn, “la estructura, la organización y el proceso operacional de las negociaciones tuvieron varias características únicas. Las negociaciones fueron siempre conducidas desde un borrador de texto preexistente y no sobre la acumulación de propuestas” (Washburn, 1999: 366). Este simple cambio de modalidad abrevió el proceso y lo hizo más efectivo, evitando discutir propuestas particulares de los países que estuvieran por fuera del borrador presentado. Todas las observaciones se debían ceñir a ese texto. La secretaría actualizaba de forma permanente la versión con todas las observaciones recibidas, lo cual alentaba a los países a hacer sugerencias y aportes, que se evidenciaban en las nuevas versiones presentadas.

Otra característica importante de esta negociación fue la posición fuerte y de decidido apoyo al estatuto que tenía la presidencia, primero la del comité preparatorio y luego la de la conferencia. Ese liderazgo tanto del holandés Adriaan Bos, en el comité, como del delegado canadiense Philippe Kirsch, en la conferencia, permitió que se tomaran decisiones importantes e históricas a favor del estatuto, que no tenían precedente alguno. También se debe destacar la gran influencia de las ONGs. La Coalición para una Corte Penal Internacional⁷ fue de mucha ayuda para la aprobación del tratado, no solamente por su extensa red mundial de información, sino por el apoyo decidido a toda la conferencia, que influyó de manera determinante el resultado final: “Mientras que los delegados reaccionaron inicialmente con cautela hacia las ONGs, eventualmente aceptaron su participación, en parte por resignación, y en parte porque empezaron a confiar en los expertos análisis ofrecidos por las ONGs” (Bedont, 2008: 21). Adicionalmente, se formaron grupos de países, muy diferentes a los de la Asamblea General de Naciones Unidas, que tenían intereses comunes en la CPI, creándose tres grupos bien diferenciados: el *Like Minded Group* (LMG), que era el grupo que apoyaba decididamente a la Corte y estaba de acuerdo en la necesidad de una corte poderosa y

⁷ Red de la sociedad civil compuesta por 2500 organizaciones de 150 países de todo el mundo que apoya la causa de la justicia internacional. Lideró los esfuerzos de la sociedad civil global para crear la Corte Penal Internacional y en la actualidad trabaja para asegurar su efectividad, independencia y accesibilidad a la justicia internacional, así como incentiva a los estados que aún no lo han hecho a ratificar el estatuto. (Sobre la Coalición. Sitio web de la Coalición por la CPI. Disponible en: <http://www.iccnw.org/?mod=coalition>. Visitado el 22 de junio de 2014).

legitimada, el grupo de las ONGs que también apoyaba la idea de una corte influyente y con poder, y el grupo de los países que buscaban una corte subordinada al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con un poder limitado y con poca influencia. En este último grupo se encontraban los tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad que votaron en contra o se abstuvieron: Estados Unidos, Rusia y China. Francia e Inglaterra, si bien concordaban con algunos postulados de los otros miembros permanentes, se unieron finalmente al LMG.

Todas estas características del proceso limitaron la actuación y el poder de negociación de los Estados Unidos, como lo corrobora Brown: “La tarea de negociar un tratado aceptable para los Estados Unidos fue desalentadora desde el principio” (Brown, 1999: 858). Pocos meses antes de la conferencia en Roma, sectores conservadores de la sociedad estadounidense se mostraban desconfiados de la aprobación del estatuto, poniendo a la delegación de este país en Roma en una posición bastante incómoda:

El Senador Jesse Helms hizo pública su carta a la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, planteando que cualquier tratado estableciendo una Corte Penal Internacional permanente de las Naciones Unidas “sin una clara facultad de veto de Estados Unidos [...] será sepultada a su llegada al Comité de Relaciones Internacionales del Senado”. Categóricamente planteaba que los negociadores de la CPI de los Estados Unidos “no tengan ninguna flexibilidad” en esta cuestión (Brown, 1999: 858).

Dentro de los Estados Unidos existían diferencias de posición entre el Departamento de Defensa, el de Estado y el de Justicia. El primero, respaldaba al senador Helms en su aspiración de que el país manejara la corte extendiendo el derecho de veto del Consejo de Seguridad a sus decisiones. El Departamento de Estado cuya posición era más moderada aceptaba cierto nivel de riesgo para los soldados estadounidenses en el exterior. La posición del Departamento de Justicia era cercana a la del Departamento de Estado. Esta falta de acuerdo entre sectores gubernamentales al interior del país afectó a la delegación estadounidense en el período de negociaciones en Roma. Ésta no recibía instrucciones claras ni alternativas viables que le permitieran negociar, con una mayoría de estados que estaban comprometidos con la aprobación del estatuto. Por esta razón, cuando se negoció la parte sustantiva del tratado, los Estados Unidos presentaron serias objeciones, alegando una contraposición con sus intereses, pero no pudieron impedir la aprobación de esos textos.

En este periodo de negociaciones, los Estados Unidos actuaron de manera ambigua. El representante de ese país fue elegido vicepresidente de la conferencia. La delegación estadounidense formó además parte del comité de redacción y de la comisión de verificación de poderes. En esas posiciones, ejerció gran influencia y presión. Se podría decir que en la primera parte de la negociación, sus aportes fueron constructivos y ayudaron a mejorar la propuesta de estatuto:

Mientras esperaban instrucciones en las cuestiones políticas más sensibles tales como el régimen jurisdiccional, los delegados estadounidenses en Roma, no obstante, trabajaron incansablemente en los detalles técnicos del estatuto. Estos delegados, especialmente aquellos del Departamento de Justicia, identificaron y ayudaron a encontrar soluciones para un sinnúmero de problemas en el texto [...]. Como resultado de sus esfuerzos, y el consenso que construyeron con los delegados de otros estados con quienes compartían los mismos valores y perspectivas fundamentales, el Estatuto de Roma lleva la poderosa huella del sistema legal estadounidense (Brown, 1999: 861).

Los aportes de la delegación estadounidense se evidencian a lo largo de todo el instrumento. Debido a que la redacción de algunas disposiciones del estatuto no era clara y eventualmente podía dar lugar a persecuciones de motivación política, se incluyeron en el texto importantes salvaguardias y garantías para evitar que soldados estadounidenses estuvieran involucrados en procesos penales en esta corte por estos motivos y asegurar la celebración de juicios justos. Es así como la delegación estadounidense aportó elementos para garantizar un balance en el poder del fiscal, el respeto al debido proceso en los juicios y la prioridad para juzgar a los nacionales de un país en las cortes nacionales de ese país.

El embajador David Scheffer enumeró los principales logros alcanzados en la negociación del estatuto en su declaración en la audiencia sobre la Corte Penal Internacional de las Naciones Unidas ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado en 1998, logros que apuntaban a cumplir los objetivos del país:

- Un régimen de complementariedad mejorado (que quiere decir derivación a la jurisdicción nacional) que proporciona una protección importante, aunque no tanta como la que buscábamos.
- Un rol preservado para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, incluido el poder para intervenir e interrumpir el trabajo de la corte.
- Protección soberana a la información de seguridad nacional que podría ser examinada por la corte.
- Amplio reconocimiento de los procedimientos judiciales nacionales como una afirmación de cooperación con la corte.

- Cobertura de conflictos internos, los cuales comprenden la gran mayoría de conflictos armados actuales.
- Importantes garantías de debido proceso para los defensores y sospechosos.
- Definiciones viables de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, incluida la incorporación en el estatuto de elementos de delitos. No estamos enteramente satisfechos con cómo los elementos han sido incorporados en el tratado, pero, al menos, serán una parte requerida del trabajo de la corte. Tampoco estamos dispuestos a aceptar la propuesta de redacción para un crimen de guerra que cubre el traslado de población a territorio ocupado.
- Reconocimiento de cuestiones de género.
- Disposiciones aceptables en función de la responsabilidad de mando y obediencia debida.
- Calificación rigurosa para los jueces.
- Aceptación del principio básico de financiación de los Estados Partes.
- Una Asamblea de Estados Partes que supervise el manejo de la corte.
- Procedimientos razonables de enmienda.
- Un número suficiente de estados que ratifiquen el tratado, antes de que entre en vigor; concretamente, 60 gobiernos tienen que ratificar el tratado. (Scheffer, 1998 citado en Brown, 1999: 862)

Como se observa, las declaraciones del embajador Scheffer dan cuenta de una serie de disposiciones en el texto del tratado que limitan un trabajo independiente de la corte, pero que otorgan las garantías necesarias para que países como Estados Unidos puedan adherirse al tratado sin temor a que pueda ser políticamente utilizado en su contra. No obstante, al rendir cuentas ante el Senado se evidencia una especie de decepción porque su interés nacional era conseguir aún más control sobre la institución. Esto evidencia la incoherencia con que actúa. Por un lado, se ha declarado líder de los derechos humanos en el mundo, por el otro ha trasladado su política doméstica ultra conservadora al escenario internacional, obstaculizando la corte. En Roma, el embajador como jefe de delegación lo dejó claro:

Hay una realidad, y la realidad es que Estados Unidos es una potencia y presencia militar global. Otros países no lo son. Nosotros somos. Nuestras fuerzas militares a menudo son llamadas a participar en el extranjero en situaciones de conflicto, a los efectos de la intervención humanitaria, rescatar rehenes, para llevar a cabo operaciones para proteger a los ciudadanos estadounidenses de entornos amenazantes, para hacer frente a los terroristas. Tenemos que tener mucho cuidado de que esta propuesta [de una corte permanente] no limite la capacidad de nuestras fuerzas armadas para operar legítimamente en el campo internacional. Tenemos que tener cuidado de que no se abran oportunidades para las eternas quejas frías a ser interpuestas en contra de los Estados Unidos como una potencia militar mundial (Scheffer, 1997 citado en Forsythe, 2006: 107).

Otros importantes documentos aprobados y que forman parte integrante del estatuto son “Las Reglas de Procedimiento y Prueba” y los “Elementos de los Crímenes”, negociados en la comisión preparatoria que se estableció luego de la Conferencia de Roma, según el mandato de la Resolución F del acta final de la conferencia (A/CONF.183/10, 17 de julio de 1998). Estos documentos tienen igualmente la huella de la influencia de los Estados Unidos, que insistió en su redacción a fin de lograr el más alto nivel de claridad y detalle en las definiciones y lograron su objetivo de consolidar y extender las garantías de imparcialidad exigidas.

En la negociación de la segunda parte, empezaron a surgir las desavenencias fundamentales y, pese a que este país negoció incesantemente el apoyo a su posición, el estatuto fue aprobado sin tomar en cuenta esta perspectiva. Una de las más importantes objeciones de los Estados Unidos tenía que ver con la relación que la futura corte tendría con el Consejo de Seguridad: “Durante la redacción del Estatuto de Roma, Estados Unidos solicitó que la actividad de la corte estuviese sometida al control del Consejo de Seguridad de la ONU (del que es miembro permanente con derecho de veto), el cual decidiría qué casos serían competencia de la corte y cuáles no” (Amnistía Internacional, s/f).⁸ Lejos de irse por este camino, la decisión que tomó la conferencia fue la creación de la figura de un fiscal independiente y, en cuanto al papel del Consejo de Seguridad, este se limitaría a “la potestad de retrasar un caso durante 12 meses en aras de la paz y la seguridad internacionales” (Amnistía Internacional, s/f) y de derivar casos a la CPI.

Varias fueron las voces que se alzaron en el país en contra del estatuto. El diplomático John Bolton, Subsecretario de Estado para el Control de Armas y Seguridad Nacional y encargado de notificar a la Secretaría General de las Naciones Unidas la no intención de ratificar el estatuto durante el gobierno Bush, señaló que para los Estados Unidos, esta institución internacional tenía problemas de legitimidad, sustantivos y estructurales, que eran incompatibles con su orden constitucional. La jurisdicción ilimitada y la excesiva autoridad y libertad de actuación la hacían peligrosa no solo para los soldados estadounidenses, sino para todo el gobierno (Bolton, 1998: 60).

⁸ EEUU y la CPI. Sitio web de Amnistía Internacional. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/campaigns/usa-and-international-criminal-court>. Visitado el 26 de enero de 2014.

El autor John Burroughs analiza las razones fundamentales por las que Estados Unidos se opuso al estatuto, las cuales fueron señaladas y explicadas por parte del entonces Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Marc Grossman, en su declaración en el Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos el mismo 6 de mayo de 2002:

1. Creemos que la Corte Penal Internacional diluye el rol del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de mantener la paz y la seguridad.
2. Creemos en el equilibrio de poderes. El Estatuto de Roma crea un sistema de enjuiciamiento que tiene un poder desenfrenado.
3. Creemos que en orden de obligarse por un tratado, un estado debe ser parte de este tratado. La CPI impone jurisdicción sobre ciudadanos de estados que no han ratificado el tratado. Esto amenaza la soberanía estadounidense.
4. Creemos que la CPI está construida sobre un fundamento defectuoso. Estos defectos la dejan abierta para la explotación y para enjuiciamientos motivados políticamente. (Grossman, 2002: 1).⁹

Con respecto al primer punto, los Estados Unidos apoyaban el plan original de subordinar el manejo de la CPI al Consejo de Seguridad y restringir su competencia. Al independizar la actuación de la corte del Consejo de Seguridad, otorgando excesivos poderes e independencia a la fiscalía, se diluyó la importancia del Consejo de Seguridad. Para Burroughs, el estatuto contiene varios controles sobre el fiscal y los jueces de la corte, entre ellos el principio de complementariedad, según el cual la competencia de la corte se activa solamente cuando un estado parte no ha podido juzgar un presunto delito por falta de capacidad o voluntad. Por otro lado, las decisiones del fiscal para investigar un caso están sujetas primero a la aprobación de una sala de cuestiones preliminares. Además, las autoridades de la CPI, el fiscal y los jueces rinden cuentas ante la Asamblea de los Estados Partes (Burroughs, 2003: s/n).¹⁰ Si bien el estatuto no le otorga un excesivo poder al Consejo de Seguridad, le concede un papel importante como es el de remitir situaciones a la corte y además la facultad de posponer las investigaciones o procedimientos por un período de doce meses, reconociendo así su importancia, establecida en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, para mantener la paz y la seguridad internacionales.

⁹ Declaración de Marc Grossman, Subsecretario para Asuntos Políticos: *Remarks to the Center for Strategic and International Studies*, Washington, D.C. 6 de mayo de 2002. Sitio web de la *American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court*. Disponible en: http://www.amicc.org/docs/Grossman_5_6_02.pdf. Visitado el 6 de julio de 2014.

¹⁰ *U.S. Opposition to the International Criminal Court*: Sitio web del Comité de Abogados en Política Nuclear. Disponible en: http://www.lcnp.org/global/ICC_USOPP.htm. Visitado el 22 de junio de 2014.

Otro de los puntos controvertidos fue la no definición del crimen de agresión. Si bien, para la delegación estadounidense, las demás definiciones de los crímenes eran vagas y problemáticas, no definir el crimen de agresión suponía un gran riesgo para ese país que tenía antecedentes de actuar unilateralmente, sin el consentimiento de otros estados, en consonancia con su doctrina de guerra preventiva.¹¹ Para Burroughs (2003: s/n), en la práctica, el crimen de agresión no podía ser juzgado en la corte hasta que en el estatuto constara su definición, lo cual supondría una enmienda al instrumento que conllevaría todo un complejo procedimiento y, en todo caso, aún definiéndolo y estableciendo sus condiciones, el artículo 5 del estatuto señalaba que la definición debería ser “compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas” (Estatuto de la CPI, 1998: [artículo 5](#)). Con la definición del crimen de agresión adoptada en la Conferencia de Revisión del Estatuto de la CPI de la Corte Penal Internacional efectuada en Kampala, Uganda del 31 de mayo al 11 de junio de 2010, este último argumento ya no tenía razón de ser, más aún que la tipificación de este delito quedó atada al requisito de que un “acto de agresión” constituye una “violación a la Carta de las Naciones Unidas” (Resolución RC/Res. 6 Conferencia de Revisión del Estatuto de la CPI, 2010).

Otro argumento que no tenía sustento según Burroughs era el de que la corte amenazaba la soberanía de los Estados Unidos debido a que podría juzgar a ciudadanos estadounidenses, aunque el país no hubiera ratificado el estatuto y, por tanto, aceptado su jurisdicción. Al respecto, textualmente Marc Grossman declaró:

Mientras que las naciones soberanas tienen la autoridad para juzgar a los extranjeros que hayan cometido crímenes contra sus ciudadanos o en su territorio, los Estados Unidos nunca han reconocido el derecho de una organización internacional de hacerlo con ausencia de consentimiento o de un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Grossman, 2002: 3).

Para Burroughs, este argumento era contrario a los principios del derecho internacional, pues los estados en la medida que son soberanos, de la misma forma como pueden

¹¹ Solo por citar un ejemplo, la definición del crimen de genocidio era problemática para los Estados Unidos, pues la que se adoptó en Roma fue la de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948. A esta Convención, el gobierno estadounidense en 1986, cuando la ratificó, hizo dos reservas, cinco acuerdos y una declaración que buscaban proteger a los ciudadanos americanos en servicio en los conflictos armados, de ser acusados del delito de genocidio. En este caso, a menos que quisieran dar marcha atrás en esas reservas, no podrían ratificar el estatuto pues el artículo 120 del mismo dispone: “No se admitirán reservas al presente estatuto” (Estatuto de la CPI, 1998: artículo 120).

juzgar a un extranjero por delitos cometidos en su territorio, pueden delegar esa atribución a un tribunal internacional. De hecho, según la doctrina de Lotus del derecho internacional los estados pueden ejercer jurisdicción sobre cualquier hecho, siempre que no haya una prohibición expresa (Burroughs, 2003: s/n).

Al concluir el proceso de negociaciones con la adopción del tratado, pese a los esfuerzos de Estados Unidos para conseguir apoyo a su posición, el jefe de delegación estadounidense, David Scheffer, declaró en una reunión del Sexto Comité de la Asamblea General que tuvo lugar el 21 de octubre de 1998: “El gobierno de los Estados Unidos ha llegado a la conclusión de que el tratado es fatalmente defectuoso y, por tanto, no lo suscribirá ni lo ratificará en su presente forma” (Scheffer, 1998 citado en Brown, 1999: 856). Sin embargo, el Presidente Clinton, en un cambio de posición, la cual fue analizada y decidida con la asesoría del mismo David Scheffer, firmó el estatuto el 31 de diciembre de 2000, aduciendo estar de acuerdo con los principios rectores y fundadores de la corte y con la concepción misma de que existiera un tribunal permanente que juzgara los delitos en contra de la humanidad (Scheffer, 2001). El 31 de diciembre del año 2000 era el último día posible para que los estados firmaran el tratado, conforme lo establecía el numeral 1 del artículo 125 del estatuto:

El presente Estatuto estará abierto a la firma de todos los Estados el 17 de julio de 1998 en Roma, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Posteriormente, y hasta el 17 de octubre de 1998, seguirá abierto a la firma en Roma, en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia. Después de esa fecha, el Estatuto estará abierto a la firma en Nueva York, en la Sede de las Naciones Unidas, hasta el 31 de diciembre del año 2000 (Estatuto de la CPI, 1998: [artículo](#) 125, numeral 1).

Ese mismo día se recibieron además las firmas de Israel e Irán. Pocos días antes lo habían hecho varios países de África y Asia. Esta posición del Presidente estadounidense y de su asesor no sorprendía en lo absoluto. De hecho, Scheffer estaba de acuerdo en la existencia de una corte permanente y con ese objetivo presidió la delegación estadounidense en la negociación del estatuto:

La última arma de intervención judicial internacional sería una corte penal internacional permanente [. . .] Los tribunales ad hoc de crímenes de guerra y la propuesta de un tribunal penal internacional permanente son pasos importantes hacia la creación de la capacidad de intervención judicial internacional. En el cuadro del mundo civilizado de las herramientas de política exterior, este será un nuevo brillante martillo para girar en los próximos años (Scheffer citado en Bolton, 1998: s/n).

Asimismo, en un discurso en el año 1995 en la Universidad de Connecticut “El mismo Presidente Clinton fue de aquellos que plantearon que el próximo paso lógico sería una corte penal internacional permanente” (Brown, 1999: 857). Esta posición la ratificaría en un discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 22 de septiembre de 1997: “antes de que el siglo termine, deberíamos establecer una corte penal internacional permanente para juzgar las más serias violaciones al derecho humanitario” (Clinton citado en Scheffer, 1997).¹² Si bien Estados Unidos estaba de acuerdo con la existencia de una instancia permanente que juzgara este tipo de crímenes, así como con el establecimiento de responsabilidades y sanciones individuales a los perpetradores de los mismos, el resultado final del texto del instrumento no se parecía a lo que el gobierno de Estados Unidos había tratado de negociar, restringir la capacidad de los estados para presentar casos a la corte directamente, sobre todo en la disposiciones de la segunda parte (Washburn, 1999: 369). A nivel del discurso, lo que Estados Unidos dejó claro a la opinión pública es que la firma por parte del mandatario se daba básicamente como un acto simbólico para no frustrar el objeto y el propósito del tratado, a pesar de las múltiples preocupaciones que acarrearían varios de sus artículos para el gobierno de los Estados Unidos.

En la práctica, en cambio, firmando el tratado, seguirían formando parte de la negociación de los demás instrumentos anexos al estatuto, como observadores, tales como los “Elementos de los Crímenes” y las “Reglas de Procedimiento y Prueba” (los cuales se negociarían posteriormente en la comisión preparatoria), y además formarían parte de la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, que trató la definición del crimen de agresión. Participar en estas instancias e influenciar sus resultados era muy importante para la potencia. En ese sentido fueron las declaraciones del ex Presidente Clinton:

No obstante, esta firma no supone un abandono de nuestra preocupación sobre importantes defectos del tratado. Concretamente, nos preocupa que cuando la corte empiece a funcionar, ésta no sólo ejercerá su competencia sobre el personal de los estados que hayan ratificado el tratado, sino también sobre el de los estados que no

¹² *U.S. Policy and the Proposed Permanent International Criminal Court*. Sitio web del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Disponible en: http://1997-2001.state.gov/www/policy_remarks/971113_scheffer_tribunal.html. Visitado el 6 de julio 2014.

lo hayan hecho. Firmando, sin embargo, estaremos en disposición de influir en la evolución de la Corte. Sin firmar no podremos hacer tal cosa (Clinton, 2000: s/n).¹³

Los resultados en Roma no fueron los esperados para los Estados Unidos ni para otros países fuertes como China, Rusia, Israel, India porque no se tomaron en cuenta algunas de las propuestas importantes que plantearon. Al darse cuenta de que sus mayores esfuerzos no lograron cambiar los resultados, los Estados Unidos, en un intento por continuar formando parte del proceso, firmaron el tratado. Aquí se evidencian los cambios en el contexto internacional que han permitido la existencia de una institución como la Corte Penal Internacional. Tradicionalmente, las instituciones internacionales eran producto de los intereses de los estados poderosos. Éstos las estructuraban e influenciaban para que los estados débiles las conformaran, asegurándose cuotas de poder en esas instituciones (Bosco, 2014: 5). Esto último se puede comprobar en las instituciones internacionales creadas desde la Segunda Guerra Mundial. En la Carta de Naciones Unidas, las potencias vencedoras se aseguraron el derecho a vetar las decisiones sobre la seguridad y paz mundiales en el Consejo de Seguridad. Tanto en el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, entre otras, los países poderosos se aseguraron un status que les diferenciaba de los demás, permitiéndoles ejercer su control. Esas eran las lógicas que se manejaban.

Por otro lado, necesariamente las cortes judiciales o penales, al tener una naturaleza distinta, deberían asegurar un grado importante de independencia para no funcionar como juez y parte. Más, si observamos por ejemplo, a la Corte Internacional de Justicia, que juzga estados y no individuos, este tribunal

solo puede juzgar casos contra estados cuando logra, en alguna forma, el consentimiento de aquéllos. Los procesos son impulsados por los estados y los funcionarios judiciales no pueden iniciarlos. Más aún, por costumbre, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad siempre mantienen, en la corte, una judicatura cada uno (Bosco, 2014: 6).

La CPI, en cambio, con la figura de un fiscal que tiene un grado importante de independencia para “investigar y expedir órdenes de detención para inclusive altos funcionarios de gobiernos [...] los estados tienen pocos medios para controlar sus

¹³ Declaración oficial del Presidente de los Estados Unidos sobre la firma del Estatuto de Roma. Sitio web de la Organización Política y Derechos Humanos en el mundo. Disponible en: <http://tlahui.com/politic/politi01/politi11/int11-2.htm>. Visitado el 6 de agosto de 2014.

actividades” (Bosco, 2014: 6), irrumpe en el escenario internacional cambiando las lógicas de poder de los estados influyentes. Esto se logró gracias a la consistencia en la posición y en los discursos de otros actores, la coalición de organizaciones no gubernamentales y un grupo de estados fuertes no tan poderosos que no tenían nada que temer al trasladar la sanción a las violaciones de los derechos humanos al escenario internacional.

La posición de Estados Unidos ante la CPI en el gobierno de George Bush

Desde sus inicios, la administración de George Bush impulsó la total oposición de su país a la corte y anuló la firma de su antecesor. En efecto, la noticia de que, habiendo conseguido 60 ratificaciones al estatuto, la Corte Penal Internacional entraría en funcionamiento en julio de 2002 motivó al gobierno estadounidense representado por el Subsecretario de Estado para el Control de Armas y la Seguridad Internacional, John R. Bolton, a enviar con fecha 6 de mayo de 2002 una notificación al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, depositario del Estatuto de Roma, en la que le informaba que los Estados Unidos no tenían la intención de ser parte del tratado y que, por tanto, no tenían obligaciones legales que se derivasen de la firma del mismo.¹⁴ Esta notificación de Estados Unidos, por la que anunciaba “retirar la firma”, no tenía precedente alguno. Se entiende, según la doctrina del derecho de los tratados, que el momento en que un estado firma un tratado es porque tiene la intención de obligarse por ese tratado en la fecha posterior en que lo ratifique. En ese sentido, el artículo 18 de la Convención de Viena sobre los Tratados da cuenta de la obligación de los estados de no “frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor” (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969: artículo 18). Es decir que el estado en el momento en que firma el tratado, si bien todavía no se obliga por las disposiciones de ese tratado, se obliga al menos a abstenerse de realizar actos que frustren el objeto de ese tratado. Se deduciría entonces que un estado que ha firmado un tratado no puede

¹⁴ La comunicación, en su parte pertinente, dice textualmente:

“This is to inform you, in connection with the Rome Statute of the International Criminal Court adopted on July 17, 1998, that the United States does not intend to become a party to the treaty. Accordingly, the United States has no legal obligations arising from its signature on December 31, 2000. The United States requests that its intention not to become a party, as expressed in this letter, be reflected in the depositary’s status lists relating to this treaty.” Sitio web de la colección de tratados del Sistema de Naciones Unidas. Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&lang=en#3. Visitado el 6 de julio de 2014.

retirar esa firma, debido a que estaría frustrando el objeto y el fin del tratado antes de su entrada en vigor. Con esta misma fórmula, Israel y luego Sudán pretendieron no dar efecto alguno a la firma del tratado, anunciando unilateralmente que no tenían obligaciones legales para con el mismo.¹⁵

Durante la administración Bush, los esfuerzos desplegados por Estados Unidos para boicotear sistemáticamente todo apoyo a la CPI fueron tan lejos como su propia legislación y el poder que tenían en el escenario internacional se los permitían. En efecto, las objeciones y rechazo a esta institución internacional por parte de este país no se quedaron solo en manifestaciones públicas, discursos políticos y/o análisis académicos, sino que el país emprendió varias acciones simultáneas a nivel doméstico, promulgando leyes y enmiendas, e internacional, utilizando su diplomacia y negociando bilateralmente instrumentos jurídicos que buscaban limitar la actuación de la CPI en todo ámbito y, sobre todo, sustraer a sus nacionales de la jurisdicción de la corte. En el mismo mes de mayo de 2002, luego de rechazar la firma del Estatuto de la Corte Penal Internacional, la potencia declaró públicamente, a través del portavoz del Departamento de Estado, Philip Reeker, que desde ese momento se embarcaba en una campaña mundial para limitar la actuación de la CPI y además informó que el jefe de esa campaña sería el Subsecretario estadounidense para el Control de Armamento y Seguridad Internacional, John R. Bolton.

Los acuerdos de inmunidad con terceros estados

La primera medida tomada por el gobierno estadounidense fue impulsar la firma de acuerdos bilaterales con terceros estados, basados en el numeral 2 del artículo 98 del Estatuto de la CPI que contempla:

Art. 98 Cooperación con respecto a la renuncia a la inmunidad y consentimiento a la entrega:

2. La Corte no dará curso a una solicitud de entrega en virtud de la cual el Estado requerido deba actuar en forma incompatible con las obligaciones que le imponga un acuerdo internacional conforme al cual se requiera el consentimiento del Estado que envíe para entregar a la Corte a una persona sujeta a la jurisdicción de ese Estado, a menos que ésta obtenga primero la cooperación del Estado que envíe para

¹⁵ La comunicación de Israel fue recibida en las Naciones Unidas el 28 de agosto de 2002 y la de Sudán el 26 de agosto de 2008. Sitio web de la colección de tratados de Naciones Unidas. Disponible en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&lang=en#3. Visitado el 6 de julio de 2014.

que dé su consentimiento a la entrega (Estatuto de la CPI, 1998: artículo 98, numeral 2).

Amparados en esta disposición y haciendo una interpretación errónea de la misma, los Estados Unidos buscaron establecer acuerdos bilaterales con países miembros y no miembros de la corte en donde se estableciera el compromiso de no someter a ciudadanos americanos a la jurisdicción de la corte, garantizándoles inmunidad. Además, se prohibía entregar ciudadanos estadounidenses a cualquier institución o tercer estado que pudiera llevar a estas personas a la corte, excepto si los Estados Unidos autorizaran expresamente esa entrega.

La intención del numeral 2 del artículo 98 del Estatuto de la CPI, que trata sobre la “Cooperación con respecto a la renuncia a la inmunidad y consentimiento a la entrega”, era resolver los conflictos jurídicos de obligación entre estados en relación al régimen de cooperación del estatuto, en el supuesto de que existieran convenios preexistentes u otras obligaciones entre los estados parte de la CPI que implicaran violar esas disposiciones.¹⁶ La intención era de que éstos no se vieran afectados por las disposiciones del estatuto. Es decir, en el supuesto de que un estado parte del estatuto esté obligado por un requerimiento de la corte de arrestar a una persona y no pudiese cumplir con esa obligación de cooperar con esta institución en virtud de que violaría otra obligación asumida por el derecho internacional en otro convenio, la corte no procedería con ese requerimiento, a menos de tener el consentimiento y, por ende, la cooperación de ese estado. Como se observa, es una disposición que se estableció por excepción y con el espíritu de resolver el conflicto de competencia o jurisdicción de manera que los objetivos que persigue la CPI no fueran socavados ni evadidos, pues le otorga la autoridad a la CPI de iniciar negociaciones con terceros estados para obtener su cooperación y eventual renuncia a los derechos que tuvieren por esos otros convenios o por disposiciones del derecho internacional. El mismo espíritu tiene el numeral 1 del mismo artículo.

¹⁶ Por ejemplo, los convenios sobre el estatuto de las fuerzas armadas de un estado en territorio extranjero, por medio de los cuales se regula “la situación jurídica de las Fuerzas Armadas de un país, legalmente establecidas en territorio extranjero, y de esta manera, determinar qué estado tiene la preferencia para investigar y procesar al personal militar acusado de haber violado la ley en el territorio del estado receptor” podían contraponerse con ciertas disposiciones del Estatuto de Roma (Herencia Carrasco, 2003 citado en Sommer, 2009: 4).

Los acuerdos firmados por Estados Unidos, en cambio, amplían los sujetos beneficiarios de esta exclusión al personal civil y militar del gobierno norteamericano y a sus nacionales y también a los del tercer estado, en caso de reciprocidad, lo cual desnaturaliza la excepción y contraría el espíritu y objetivo fundamental de esta norma. En ese sentido, todo estado que firma un acuerdo de este tipo con Estados Unidos y que es parte del Estatuto de la Corte Penal Internacional estaría infringiendo las obligaciones contraídas con su ratificación. Más aún, el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que habla sobre los medios de interpretación complementarios, dispone a los estados acudir a estos medios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para determinar el sentido de un tratado en caso de que la interpretación dada: “a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o, b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable” (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969: artículo 32). Es evidente que la interpretación dada por los Estados Unidos al numeral 2 del artículo 98 del estatuto es irrazonable en la medida que pretende que los estados parte del estatuto actúen en franca oposición con el principal objetivo de este instrumento. Esto es que cualquier persona, independientemente de su nacionalidad y circunstancias, que cometa genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra en el territorio de un estado parte sea sometida a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, cuando este estado no pueda o no quiera procesar a los criminales bajo su legislación interna:

De hecho, llevado a su última conclusión lógica más absurda, ese argumento llevaría a permitir que cada estado parte pudiese eludir la responsabilidad que tiene contraída, en aplicación del artículo 86 del Estatuto de Roma, de detener y entregar a personas de estados no partes acusadas de crímenes en su territorio o en el territorio de otro estado parte.” (Amnistía Internacional, 2002: 6).

Es importante recalcar además que, si bien los estados partes y firmantes del Estatuto de Roma están conscientes que el estatuto es de aplicación subsidiaria o complementaria a sus legislaciones nacionales, también lo están de la obligación de cooperar en la investigación y en el enjuiciamiento de los crímenes que son de la competencia de la corte, lo que acarrea que en el derecho interno de cada uno de éstos se debe asegurar de que existan los procedimientos aplicables a todas las formas penales tipificadas en el estatuto (Estatuto de la CPI, 1998: artículos 86, 87 y 88). En ese sentido, este tipo de acuerdos bilaterales de la índole que sean afectan a todo el sistema de cooperación

internacional del estatuto. Tal como lo indica Sommer, “Sin cooperación internacional, es imposible que la CPI administre justicia ya que no contaría con el soporte que necesita de parte de la mayoría de los estados partes” (Sommer, 2009: 9). El mismo David Scheffer declaró el 20 de septiembre de 2002 para el *Wall Street Journal*:

la intención original de los acuerdos contemplados en el artículo 98 era garantizar que los Acuerdos sobre el Estatuto de las Fuerzas (*Status of Forces Agreements, SOFAs*) no se vean comprometidos y que los estadounidenses en misión oficial estén específicamente protegidos por acuerdos que cumplen los términos del artículo (Scheffer citado en Aguirrezábal, 2003: 3).

Durante el periodo 2002 a 2006, según la Coalición para la CPI, el Departamento de Estado de los Estados Unidos informó que 100 países habían firmado un acuerdo bilateral de inmunidad al 28 de julio de 2006, 21 habían sido ratificados por el Parlamento estadounidense y 18 de ellos habían sido considerados acuerdos ejecutivos, es decir que no requerían ratificación posterior. En cuanto a los estados partes del estatuto, 43 países habían firmado un acuerdo bilateral de inmunidad, 56 estados partes no habían firmado estos acuerdos y de esos 54 los habían rechazado públicamente.¹⁷

El primer estado que firmó uno de estos acuerdos con Estados Unidos fue Rumanía el 1 de agosto de 2002, pero no lo ratificó debido a las presiones de la Unión Europea por haberlo firmado, siendo además estado parte del estatuto. Le siguió Israel el 4 de agosto de 2004. A estos países siguieron en cascada varios estados que eran no únicamente firmantes del estatuto, sino incluso estados partes. El primer país de Latinoamérica que firmó un acuerdo bilateral de inmunidad fue El Salvador el 25 de octubre de 2002. El 3 de mayo de 2005, el portavoz del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Richard Boucher, celebraba la firma del acuerdo bilateral de inmunidad N° 100, el cual había sido suscrito el día anterior, 2 de mayo, con Angola. El último acuerdo de este tipo fue firmado con Montenegro el 19 de abril de 2007.¹⁸

Pero así como más de 100 países firmaron un acuerdo bilateral de inmunidad con Estados Unidos, hubo varios países que se opusieron a estos acuerdos y no los

¹⁷ Estado de los Acuerdos Bilaterales de Inmunidad. Sitio web de la Coalición para la Corte Penal Internacional. Disponible en: www.iccnw.org/documents/CICCFIS_BIAstatus_current.pdf. Visitado el 9 de julio de 2014.

¹⁸ En su parte pertinente, el comunicado de prensa N° 2005/463 dice: “The United States welcomes the signing of the 100th Article 98 Agreement. On May 2, 2005, Angola became the 100th country to conclude such an agreement with the United States. These bilateral agreements, which are provided for under Article 98 of the Rome Statute, ensure that U.S. persons will not be surrendered to the International Criminal Court without our consent”. Sitio web del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Disponible en: <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/45573.htm>. Visitado el 12 de julio de 2014.

firmaron, pese a la constante presión que ejerció la potencia. Entre esos países están Canadá, Holanda, Noruega, Suiza, Brasil, Estonia, Perú, Sudáfrica, Trinidad y Tobago, entre otros. Se destacan varias declaraciones de estos países rechazando estos acuerdos y su defensa de la CPI:

El Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, sede de la Corte Penal Internacional, estado parte en el Estatuto de Roma y miembro de la Unión Europea (UE), declaró el 30 de julio de 2002 que no iba a someter a su consideración semejante acuerdo de impunidad: «Nuestra postura y la de la Unión Europea es clara», manifestó el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores, Hans Jansen, quien añadió: «Una excepción como esa, tal y como Estados Unidos ha señalado, socavaría el Estatuto de la Corte». Un portavoz del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, estado parte en el Estatuto de Roma, manifestó a su vez: «Estamos en favor de la aplicación universal de los principios inherentes a la Corte Penal Internacional [...] Este Departamento solicita a Estados Unidos que aplique esos principios». (Amnistía Internacional, 2002: 24).

Por su parte, el Consejo de la Unión Europea adoptó diferentes posiciones comunes apoyando la CPI por considerarla un medio para fomentar el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos y por su contribución al mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional.¹⁹ Asimismo, consideró cooperar plenamente tanto con la corte como con las organizaciones que la apoyan, se comprometió a animar a los países que todavía no lo habían hecho a que ratificaran el estatuto y a contribuir a la prestación de asistencia y formación a los jueces, los fiscales y los funcionarios de la corte (Posición común Unión Europea sobre la CPI, 2003).

Cuando se hizo pública la oposición de Estados Unidos a esta institución internacional, la Unión Europea emitió una declaración en la que “toma[ba] nota con decepción y pesar de la decisión adoptada por Estados Unidos el 6 de mayo de 2002 [...] [y] declara[ba] su convicción de que las preocupaciones expresadas por Estados Unidos [...] carecen de fundamento”, pues el Estatuto de la CPI ofrece “todas las salvaguardias necesarias frente a una utilización inapropiada de la corte con fines políticos” (Declaración UE 8864, 2002).²⁰ En esta declaración se advirtió ya las

¹⁹ Las posiciones comunes relativas a la CPI son de 11 de junio de 2001 (2001/443/PESC), 20 de junio de 2002 (2002/474/PESC) y 16 de junio de 2003 (2003/444/PESC). Sitio web de legislación y publicaciones de la Unión Europea EUR-Lex. Disponibles en: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>. Visitado el 12 de julio de 2014.

²⁰ Declaración 8864/02 de la UE sobre la posición de Estados Unidos frente a la Corte Penal Internacional. 14 de mayo de 2002. Texto disponible en el enlace:

posibles consecuencias de la conducta adoptada por la potencia, por lo que la Unión Europea “m[ostró] su preocupación por el efecto potencialmente negativo que esta conducta p[udiera] tener en el desarrollo y refuerzo de la reciente tendencia favorable a la exigencia de responsabilidad individual por los más graves crímenes” (Declaración UE 8864, 2002).

El 30 de mayo de 2002 el Consejo de Ministros de la Unión Europea adoptó un documento de conclusiones con respecto a la propuesta de Estados Unidos de suscribir acuerdos bilaterales relativos a las condiciones de entrega de presuntos criminales a la corte y un anexo de “principios rectores”, que deberían tomar en cuenta los países de la Unión Europea que eventualmente aceptaren suscribir estos acuerdos.²¹ En estos documentos se establece que los acuerdos propuestos por ese país son incompatibles con los principios establecidos en el Estatuto de Roma y con los compromisos adquiridos en otros tratados internacionales. En la posición común del 16 de junio de 2003, el Consejo de la Unión Europea instó a los países miembros a que evitasen la celebración de los acuerdos bilaterales de inmunidad y se comprometiesen a “continuar, según sea el caso, llamando la atención de terceros estados sobre las conclusiones del Consejo del 30 de septiembre de 2002 y sobre los principios rectores de la Unión Europea anexos” (Unión Europea, 2003).²²

El 25 de junio de ese mismo año, “la Asamblea Parlamentaria del Consejo Europeo adoptó la Resolución 1336, “Amenazas a la Corte Penal Internacional”, que de plano descalifica a los acuerdos bilaterales de inmunidad por violar el Estatuto de Roma y el derecho internacional y expresa su apoyo a aquellos países que han resistido la presión estadounidense” (Aguirrezábal, 2003: 11).²³ En esta resolución el Consejo Europeo además lamentó la renovación (Resolución 1487) de la resolución 1422 del Consejo de Seguridad (ambas resoluciones se analizarán posteriormente) y que “los

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/cfsp/70473.pdf. Visitado el 12 de julio de 2014.

²¹ Conclusiones y anexo que contiene los principios rectores de la Unión Europea en relación a los acuerdos bilaterales de inmunidad. Sitio web de la Unión Europea. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-02-279_es.htm. Visitado el 12 de julio de 2014.

²² Posición común de 16 junio 2003. Sitio web de legislación y publicaciones de la Unión Europea EUR-Lex. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>. Visitado el 12 de julio de 2014.

²³ Resolución 1336: Amenazas a la Corte Penal Internacional. Sitio web de Parlamentarios para la Acción Global. Disponible en: <http://www.pgaction.org/pdf/pre/CoEResBIAs25June03Spa.pdf>. Visitado el 12 de julio de 2014.

miembros del Consejo de Seguridad que son miembros del Consejo de Europa no se hayan mantenido unidos en una única posición a favor de la integridad de la CPI”.²⁴

Ley de protección de los soldados estadounidenses

La ley de protección de los soldados estadounidenses (ASPA por sus siglas en inglés)²⁵ fue sancionada como ley por el Presidente Bush el 2 de agosto de 2002, como parte de una adición a la ley presupuestal de ese mismo año. Se la conoce también como la “Ley de Invasión de La Haya”. Presentada por el diputado republicano Tom DeLay y el senador Jesse Helms en el gobierno de Clinton, que eran del ala conservadora, fue aprobada por el ex Presidente Bush.

Esta ley constituye la doctrina pública de los Estados Unidos con respecto a la CPI y una de las estrategias, a nivel interno, de la potencia en su lucha por restarle efectividad a este tribunal internacional, pues, si bien este conjunto de normas que constituyen la ASPA son de la legislación interna de Estados Unidos, tienen alcance internacional, pues afectan a terceros estados, a las Naciones Unidas y a principios fundamentales del derecho internacional público, como se observará. La Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) analizó los principales puntos de esta ley en contra de la CPI, contenidos en las secciones de la 2004 a la 2009:

1. Se establece la prohibición de cualquier tipo de cooperación americana con la CPI, la cual es aplicable a nivel general, esto es tribunales americanos, gobiernos locales y gobierno federal:

Incluye la prohibición de transferir ante la Corte a cualquier persona, ciudadano americano o extranjero residente en los Estados Unidos, presente en el territorio; la prohibición de cualquier investigación de la Corte en el territorio de los Estados Unidos; la prohibición de asignar fondos del gobierno americano para las detenciones, arrestos, extradiciones o el enjuiciamiento de un ciudadano americano o un extranjero residente permanentemente en los Estados Unidos por la Corte; la prohibición de aplicar en el territorio de los Estados Unidos cualquier medida de instrucción relacionada con una denuncia preliminar, una investigación, un enjuiciamiento o cualquier otro procedimiento de la Corte (FIDH, 2002: s/n).

²⁴ La posición común de 16 de junio de 2003 (2003/444/PESC) fue derogada y sustituida por la decisión 2011/168/PESC del Consejo de 21 de marzo de 2011. Esta decisión, en el mismo sentido que la posición común, actualiza la posición adoptada por la Unión Europea a favor de la corte, haciendo referencia a hechos y documentos que se fueron aprobando desde 2003, y que completan la posición de la Unión Europea ante el Estatuto de la CPI.

²⁵ American Servicemembers’ Protection Act.

2. Prohíbe transferir a la CPI documentos que sean considerados de seguridad nacional.
3. Establece la prohibición de cualquier tipo de ayuda militar a los estados partes del Estatuto de Roma, inclusive si la mayoría de ellos ratifican el mismo, con la excepción de los estados miembros de la OTAN:

no se proporcionará ninguna ayuda militar americana a un Estado parte de la CPI. Sin embargo la ley prevé que ciertos Estados se pueden eximir de acuerdo con el interés nacional americano. Así, la cláusula de la no-ayuda no es aplicable a los Estados miembros de la OTAN, los aliados esenciales, aunque no miembros, de la OTAN (incluyendo Australia, Egipto, Israel, Japón, Jordania, Argentina, República de Corea, Nueva Zelanda) y Taiwán. De la misma manera, el Presidente puede reexaminar la prohibición si el Estado en cuestión tuviera un acuerdo con los Estados Unidos de conformidad con el artículo 98 del Estatuto, que prohibiría explícitamente la entrega de un americano a la CPI (FIDH, 2002: s/n).

4. Condiciona la participación americana en ciertas operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Es sobre todo en este punto que esta ley que aprobó el gobierno norteamericano pretende tener un alcance internacional, condicionando su participación en las operaciones de paz de la ONU a que en todas las resoluciones tomadas en el Consejo de Seguridad sobre éstas, se considere una exención permanente para los soldados americanos de no ser sometidos a la corte:

El Presidente de los Estados Unidos puede permitir la participación de las tropas americanas en tales operaciones si se respeta una de las tres condiciones siguientes: el Consejo de Seguridad garantiza por resolución la inmunidad de las fuerzas armadas americanas; la CPI no puede ejercer sus competencias en el campo de las operaciones militares o si hay un acuerdo del tipo "artículo 98" entre los Estados Unidos y el país en donde se desarrollen las operaciones militares o si el interés nacional justifica tal operación (FIDH, 2002: s/n).

5. En cada alianza militar en que Estados Unidos participe, el Presidente deberá presentar ante el Congreso un informe detallado, cuidando la medida y el riesgo de la participación, en las operaciones militares dirigidas por esta alianza, de los miembros de las fuerzas armadas de la potencia puestos bajo el control de oficiales extranjeros cuyos países sean parte del Estatuto de la CPI.
6. Uno de los puntos más controvertidos de esta ley es que contiene además una disposición que establece que el Presidente puede autorizar el uso de la fuerza militar, explícitamente habla de "todos los medios necesarios y adecuados", para liberar a los nacionales estadounidenses detenidos por la CPI. De esta

disposición viene el sobrenombre de “Ley de Invasión de La Haya”, pues en estricto sentido el Presidente de los Estados Unidos podría ordenar invadir esta ciudad, sede de la CPI, para liberar a sus nacionales detenidos por el tribunal. Disponer una atribución de esa medida a un país atenta severamente contra principios fundamentales del derecho internacional público, como son los de no intervención, integridad territorial del estado y la prohibición del uso de la fuerza (Alcoceba, 2003: 360).

Sorprenden los contenidos de esta ley, pero aún más informarse de que esta versión no es tan fuerte como el borrador de ley presentado por DeLay y Helms en el 2001. Luego de los ataques terroristas en Nueva York del 11 de septiembre de 2001, la promulgación de una ley como ésta en los Estados Unidos podía justificar la inmunidad necesaria para los soldados estadounidenses, quienes emprendían una lucha sin tregua contra el terrorismo. Además se justificaban contradicciones como las de incluir una enmienda, la “Enmienda Dodd”, la cual hacía posible la cooperación de la potencia con los “esfuerzos internacionales”, en los que se incluiría a la CPI, “para llevar ante la justicia a nacionales extranjeros acusados de genocidio, de crímenes de la guerra o de crímenes contra la humanidad, como Sadam Hussein, Slobodan Milosevic, Bin Laden u otros miembros de Al Queda o la Jihad islámica” (FIDH, 2002: s/n). Sorprende además que en la búsqueda de su “interés nacional” Estados Unidos haya aprobado una norma en donde se expliciten nombres de acusados por los que podría hacer una excepción a su estricto régimen de inmunidad diseñado para sus soldados. Como bien lo describe el informe de la Federación Internacional de Derechos Humanos (2002: s/n), “Entre la inmunidad para sus nacionales y la lucha antiterrorista, el interés nacional permite todas las contradicciones”.

Otro de los instrumentos internos que el Congreso de los Estados Unidos impulsó fue la “Enmienda Nethercutt”, adoptada en diciembre de 2004, como parte de la Ley “*US Foreign Appropriations Bill*”. Esta enmienda tiene inclusive mayores alcances que la ley ASPA ya que:

autoriza la suspensión de los fondos de apoyo económico [...] para todos los países, incluyendo a los aliados clave de EEUU, que han ratificado el tratado de la CPI pero que no han firmado un acuerdo bilateral de inmunidad [...]el Presidente tiene autoridad [...] exentar a ciertos países de las disposiciones de la enmienda, pone en riesgo grandes recortes [...] asistencia externa, incluyendo

fondos para los programas de cooperación internacional para seguridad, terrorismo, desarrollo económico, derechos humanos, y promoción de procesos de paz entre otros.²⁶

Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que contemplan inmunidad para el personal militar de los Estados Unidos que participa en operaciones de paz

Las resoluciones del Consejo de Seguridad 1422 de 12 de julio de 2002 y 1487 de 12 de junio de 2003 fueron negociadas por Estados Unidos y, junto con los otros instrumentos ya analizados, constituyeron otra de las estrategias de este país para reducir al mínimo posible las posibilidades de que sus nacionales pudieran ser juzgados por la Corte Penal Internacional. No obstante, al ser resoluciones generales aplicables a todos los miembros de las Naciones Unidas, se convirtieron en un instrumento más para bloquear la actuación de la corte, debido a que cualquier país que no fuere parte del Estatuto de la CPI podría invocarlas eventualmente. Están basadas en el artículo 16 del estatuto que dispone:

Art. 16. Suspensión de la investigación o el enjuiciamiento

En caso de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la Corte que no inicie o que suspenda por un plazo de doce meses la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado, la Corte procederá a esa suspensión; la petición podrá ser renovada por el Consejo de Seguridad en las mismas condiciones (Estatuto de la CPI, 1998: artículo 16).

La primera resolución aprobada tiene como antecedente inmediato la advertencia de los Estados Unidos a los miembros del Consejo de Seguridad, el 30 de junio de 2002, de “que la continuación del apoyo de EEUU a las misiones de mantenimiento de la paz estaba supeditada a la obtención de la inmunidad total de cara a la CPI para las fuerzas de EEUU que participen en dichas misiones” (Gardner, 2003: 4). En esa misma fecha, junto con la advertencia la potencia vetó un acuerdo para la renovación del mandato de la misión de mantenimiento de la paz en Bosnia Herzegovina (UNMIBH) hasta el 31 de diciembre de 2002 y amenazó con vetar la renovación de los mandatos de todas las misiones hasta que se cumplieran sus demandas de inmunidad para sus soldados con respecto a la CPI (Gardner, 2003: 4). Con esa presión ejercida de la potencia que más

²⁶ Reseña de la oposición de los Estados Unidos de América a la Corte Penal Internacional. Sitio web de la Coalición por la Corte Penal Internacional. Disponible en: http://www.iccnw.org/documents/CICC_FSUSopposition_11Dec06_sp.pdf. Visitado el 12 de julio de 2014.

contribuye a las operaciones de paz en el mundo, era de esperarse que los demás miembros del Consejo de Seguridad en su reunión No. 457 aprobaran por unanimidad la resolución 1422, que, textualmente establecía:

El Consejo de Seguridad,

Tomando nota de la entrada en vigor, el 1° de julio de 2002, del Estatuto de la Corte Penal Internacional [...] Observando que no todos los Estados son partes en el Estatuto de Roma, [...] Observando que los Estados que no son partes en el Estatuto de Roma continuarán desempeñando sus responsabilidades en el ámbito de sus jurisdicciones nacionales en relación con crímenes internacionales, [...]

1. Pide, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de Roma, que la Corte Penal Internacional, si surge un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañe la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el Estatuto de Roma y aporte contingentes, *no inicie ni prosiga, durante un período de doce meses a partir del 1° de julio de 2002, investigaciones o enjuiciamiento de ningún caso de esa índole salvo que el Consejo de Seguridad adopte una decisión en contrario;*

2. Expresa la intención de renovar en las mismas condiciones, el 1° de julio de cada año, la petición que se indica en el párrafo 1 para períodos sucesivos de doce meses durante el tiempo que sea necesario (S/RES/1422, 2002, énfasis añadido).²⁷

No obstante la aprobación unánime, en una sesión abierta del Consejo de Seguridad, dos días antes, más de 100 estados hicieron uso de la palabra para oponerse a ella por las consecuencias para el pleno funcionamiento de la corte, aduciendo además su ilegalidad. Un año después, con el mismo escenario de oposición generalizada, ante el pedido de Estados Unidos de renovación de la resolución, la misma se aprobó en los mismos términos que la anterior pero “con la abstención de 3 países: Francia, Alemania y Siria” (Coalición por la CPI, 2004).²⁸ Las dudas sobre la legalidad de la resolución fueron manifestadas por varios estados miembros en el debate previo a la aprobación de la resolución el 12 de junio de 2003. En esa misma sesión, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, realizó una declaración en la que expresaba sus cuestionamientos ante esta renovación:

Al adoptar esta decisión el Consejo estará invocando una vez más el artículo 16 del Estatuto de Roma. Entiendo que el propósito de ese artículo no era

²⁷ Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas N° 1422 de 12 de julio de 2002. Sitio web de las Naciones Unidas. Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1422\(2002\)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2002.shtml&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1422(2002)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2002.shtml&Lang=S). Visitado el 13 de julio de 2014.

²⁸ Alerta de prensa. EEUU solicita renovación de la resolución 1487 del Consejo de Seguridad. Sitio web de la Coalición por la CPI. Disponible en: http://www.iccnw.org/documents/CICC_PR19May2004_sp.pdf. Visitado el 19 de octubre de 2014.

abarcara una solicitud de tal envergadura sino una más precisa relativa a una situación concreta [...] No obstante, deseo que conste en actas que, además de albergar reservas sobre su conformidad con el artículo 16 del Estatuto de Roma, considero que la petición no es necesaria [...] No obstante, permítaseme manifestar la esperanza de que esto no se convierta en una rutina anual. De ser así, me temo que la interpretación que le daría el mundo a ello es que el Consejo desea reclamar inmunidad absoluta y permanente para las personas que presten servicios en las operaciones que establece o autoriza. De ocurrir esto, se socavaría no sólo la autoridad de la CPI y la autoridad del Consejo, sino también la legitimidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (S/PV.4772, 2003).²⁹

A todas luces, la aprobación de estas resoluciones en el seno del Consejo de Seguridad estaba dirigida exclusivamente a satisfacer los intereses de los Estados Unidos. Por otro lado, la resolución que pretendió basarse en el artículo 16 del Estatuto de la CPI no cumplió las condiciones para que se pudiera invocar legalmente este artículo. Nuevamente en este caso como en el de los acuerdos bilaterales de inmunidad, la interpretación del estatuto fue errónea.

Acudiendo a los trabajos preparatorios y a las actas oficiales de las negociaciones del estatuto, se observa que esta norma surgió para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pudiera adoptar una resolución que, en caso de amenaza a la paz y seguridad internacionales, permitiera que la CPI suspendiera una investigación ya iniciada por excepción y siempre que se cumplieran una serie de condiciones. El espíritu y fin último del artículo fue integrar los poderes del Consejo de Seguridad en el sistema de la CPI con el fin último de garantizar la paz y seguridad internacionales, no exceptuar de su jurisdicción perennemente a los estados. La primera condición que debe cumplirse es que su finalidad debe ser “suspender la investigación o enjuiciamiento llevado a cabo por la corte” (Alcoceba, 2003: 355). En segundo lugar, la resolución debería referirse a un caso específico. Por otro lado, la inmunidad debe ser de corta duración. Finalmente, se debe actuar en el marco de las situaciones que contempla el “capítulo VII de la Carta que supongan la comisión de alguno de los delitos para los que resulta competente la Corte” (Alcoceba, 2003: 355).

Amparo Alcoceba (2003: 354-358) analiza además las razones por las que el artículo 16 del estatuto no podría ser el fundamento legal de una resolución en estos términos:

²⁹ Acta de la 4772ª sesión del Consejo de Seguridad 12 de junio de 2003. Sitio web de documentos de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://documents.un.org/default.asp>. Visitado el 19 de octubre de 2014.

- a) La solicitud se hizo de manera anticipada sin que existiera una investigación o enjuiciamiento en marcha, es decir se utilizó los efectos descritos en el artículo para una situación hipotética, que no se había dado todavía.
- b) Se especificó el grupo de personas para las que se solicitaba inmunidad: “funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte del Estatuto de Roma y aporte contingentes, que participe en una operación establecida o autorizada por Naciones Unidas” (Res. 1422 y 1487, 2002 y 2003). Al analizar el artículo se observa que su espíritu no es otorgar inmunidad a una categoría de personas y privilegiarlas por el resto de las demás, sino más bien interrumpir temporalmente los procedimientos de la corte en un caso concreto.
- c) Al haber adoptado la resolución dos veces, la presunción fue de que se quería utilizar este artículo para renovar automática y anualmente la resolución *ad infinitum*, desnaturalizando nuevamente el espíritu del artículo y en suma, el de todo el estatuto, que precisamente busca acabar con la impunidad de las personas que cometan los crímenes más graves contra la humanidad.
- d) Al realizarla de manera previa a la investigación o enjuiciamiento, “el Consejo de Seguridad no ha determinado en ninguna de las dos resoluciones la existencia de una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales que permitiera invocar el capítulo VII de la Carta y, consecuentemente, el art. 16 del estatuto” (Alcoceba, 2003: 356).

En el año 2004 los Estados Unidos prefirieron retirar su propuesta de renovación de la resolución, una vez que se percataron de que no contaban con los votos necesarios en el Consejo de Seguridad.

En su segundo periodo presidencial, George Bush adoptó una posición más práctica con respecto a la CPI, sobre todo a partir del año 2005, en que el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1593, por la que “decide remitir la situación en Darfur desde el 1 de julio de 2002 al Fiscal de la Corte Penal Internacional” y autorizó a este tribunal para que investigara y procesara a los principales responsables de las atrocidades cometidas en Darfur.³⁰ Si bien la potencia se abstuvo de votar esta

³⁰ Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas N° 1593 del 31 de marzo de 2005. Sitio web de las Naciones Unidas. Disponible en:

resolución, tomando en cuenta su posición anterior de total oposición, esto significó un gran avance al significar un tibio reconocimiento de la labor del tribunal:

A raíz de la remisión, los miembros de la administración Bush han hablado positivamente sobre el trabajo de la Corte y expresaron públicamente su disposición a cooperar con ella en Darfur. Además, el Departamento de Estado de los EE.UU. estableció un canal oficial para la asistencia al Fiscal de la CPI. En mayo de 2007, los EE.UU. dio la bienvenida a las órdenes de arresto de la CPI e instó al gobierno de Sudán a cooperar con la CPI. Los políticos estadounidenses, como el senador John McCain y el ex senador Bob Dole, también han abogado por la cooperación de EE.UU. con la Corte (Khojasteh, 2007: s/n).³¹

Este hecho marcó un ablandamiento en la posición de los Estados Unidos frente a la CPI. Una de las autoridades de mayor rango del gobierno, el asesor legal del Departamento de Estado, John B. Bellinger, buscó en todas sus declaraciones y discursos usar una retórica más mesurada sobre la CPI. En junio de 2006, en una entrevista para el *Wall Street Journal* reconoció que la corte “cumplía un rol en todo el sistema de justicia internacional” (*Wall Street Journal*, 2006).³² Sin duda, la más importante declaración que marcó un cambio de posición del gobierno estadounidense fue la conferencia de este mismo funcionario en *DePaul University College of Law* en Chicago el 25 de abril de 2008, en donde en ocasión del décimo aniversario del Estatuto de la CPI evaluó el desarrollo del trabajo de la corte durante ese periodo de tiempo y compartió su punto de vista y la política de Estados Unidos hacia este tribunal.³³ Bellinger (2008: 1) recalcó que “incluso si no están de acuerdo sobre los medios elegidos por el Estatuto de Roma [...] sin embargo, no están en desacuerdo sobre los objetivos finales del estatuto” informando además que “están preparados para trabajar con aquellos que apoyan la corte en las circunstancias apropiadas” (Bellinger, 2008: 1).

Otro hecho que ayudó para que hubiera este cambio de posición fue la opinión del primer fiscal de la CPI Luis Moreno Ocampo en febrero de 2006 cuando, al referirse

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1593\(2005\)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2005.shtml&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1593(2005)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2005.shtml&Lang=S). Visitado el 13 de julio de 2014.

³¹ *Darfur, The International Criminal Court and the United States*. Sitio web de la *American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court*. Disponible en: <http://www.amicc.org/docs/Darfur%20the%20ICC%20and%20the%20US.pdf>. Visitado el 13 de julio de 2014.

³² *US Warms to Hague Tribunal 14 junio de 2014*. Sitio web de la *American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court*. Disponible en: <http://www.amicc.org/docs/6-14-06%20Wall%20Street%20Journal.pdf>. Visitado el 13 de julio de 2014.

³³ *The United States and the International Criminal Court: Where We've Been and Where We're Going*. 25 de abril de 2008. Sitio web de la *American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court*. Disponible en: http://www.amicc.org/docs/Bellinger_4_25_2008.pdf. Visitado el 13 de julio de 2014.

a la guerra de Irak, dijo: “La muerte de civiles durante un conflicto armado, sin importar cuán grave y lamentable, no constituye en sí mismo un crimen de guerra” (Moreno Ocampo citado en Bravin, 2006: 2). Evidentemente la corte desestimó las solicitudes para investigar las cuestiones derivadas de la guerra de Irak y esto motivó, de igual manera, el apoyo de Estados Unidos a esa decisión y a ese fiscal. En la conferencia de Bellingher mencionada, el funcionario celebró la actuación adecuada y responsable de la corte en el caso de Irak.

La posición de Estados Unidos ante la CPI en el gobierno de Barack Obama

La administración de Obama adoptó desde sus inicios un mayor acercamiento hacia la CPI. La Secretaria de Estado Hillary Clinton, en las respuestas escritas al Comité de Relaciones Internacionales del Senado sobre varios temas clave de la política exterior de la potencia, declaró sobre la CPI: “vamos a acabar con la hostilidad hacia la CPI y buscar oportunidades para fomentar la acción efectiva de la CPI de manera que promuevan los intereses de EEUU para llevar a los criminales de guerra ante la justicia” (Clinton, 2009: 65).³⁴

Otro gran paso de acercamiento hacia la corte se produjo con la aprobación de la resolución 1888 del Consejo de Seguridad de 30 de septiembre de 2009, que trata sobre la violencia sexual en los conflictos armados. En la referida resolución se hace una referencia hacia la corte para que se incluyan los diferentes tipos de ofensas por violencia sexual en el Estatuto de la CPI. Esta acción dejó a un lado la práctica del gobierno de Bush que se oponía a hacer referencias a la corte en las resoluciones de las Naciones Unidas. Más aún, la Embajadora estadounidense ante la ONU, Susan E. Rice, anunció en agosto de 2009 que “los Estados Unidos no se opondrán más a tales referencias” (Rice, 2009).³⁵ Esta posición supuso un tácito reconocimiento al tribunal. Al término del primer mandato del Presidente Obama, el asesor legal del Departamento

³⁴ Respuestas escritas al Comité de Relaciones Internacionales del Senado por Hillary Clinton en enero de 2009. Sitio web de la *American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court*. Disponible en: <http://www.amicc.org/docs/KerryClintonQFRs.pdf>. Visitado el 13 de julio de 2014.

³⁵ *Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at New York University's Center for Global Affairs and center on International Cooperation, "A New Course in the World, a New Approach at the UN"*. Sitio web de la *American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court*. Disponible en: <http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/august/127953.htm>. Visitado el 19 de octubre de 2014.

de Estado, Harold H. Koh, anunció que la política de los Estados Unidos hacia la CPI sería pragmática, con un acercamiento caso por caso.

Conclusiones

Como se puede observar a lo largo de todo este análisis, tanto el discurso como las acciones de los Estados Unidos para limitar la actuación de la Corte Penal Internacional llegaron a niveles muy altos. Se evidenció el recelo de la potencia hacia un organismo sobre el cual no ejercía control. Para Bosco existen dos patrones de comportamiento predecibles de las grandes potencias hacia la corte: el control y la marginación (Bosco, 2014: 12). En un primer momento, la potencia intentó controlar a la institución, participando activamente en la negociación y tratando de limitar su alcance, tratando de ajustar su actuación al Consejo de Seguridad, en donde sí la pudiera controlar. Posteriormente, sin haber logrado su objetivo en la negociación, se embarcó en una campaña para marginarla, lo que Bosco denomina “marginación activa”, en la que utiliza todas las herramientas a su alcance para obtener ese resultado (Bosco, 2014: 13).

En los años que se negoció el Estatuto de Roma, la identidad estadounidense se había construido en base al discurso optimista del “nuevo orden internacional” por el fin del orden bipolar una vez terminada la Guerra Fría (Calle y Merke, 2005: 127). Por tanto, con el triunfo de sus valores, éstos se reafirmaban como universales. Más aún, los ataques terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York no solo reafirmaron esos valores, sino además obligaban a los estadounidenses a defenderlos, en una especie de cruzada liberadora. El discurso de los neoconservadores (que estaban en el gobierno) se “sustent[ó] en una idea de superioridad moral y material” (Merke, 2004: 714), en donde los Estados Unidos cumplían el papel de salvador y liberador del mundo. Buscaban, a nivel del discurso, liberar y civilizar, pero todo aquello era parte de una estrategia en donde en realidad estaban privilegiando su interés nacional y potenciando su poder. En base a esa identidad construida desde dentro, moldeada por la comunidad política neoconservadora que estaba en el gobierno y que se apropió de la dinámica de la identidad nacional, apoyada por los ciudadanos, Estados Unidos intentó por todos los medios hacer que la corte se debilitara. Para la potencia “una institución que no puede controlar puede resultar inconveniente – incluso, peligrosa” (Bosco, 2014: 13).

Al poco tiempo, la corte, pese a todas las medidas adoptadas por este país para debilitarla, seguía existiendo, operando y ganando legitimidad. Estados Unidos se dio cuenta de que, tal como estaba funcionando, no constituía un peligro para sus intereses por lo que, su posición cambió poco a poco, acercándose a ella o dejándola actuar, dependiendo del caso. No se puede desconocer aquí el importante rol de las organizaciones no gubernamentales que han apoyado el trabajo de la CPI, las cuales han influido en la opinión pública mundial con su discurso en contra de la impunidad y a favor de la rendición de cuentas, mismo que de algún modo ha sido también absorbido por sectores influyentes en ese país. Esto se evidencia, por ejemplo, en la negociación de acuerdos bilaterales de inmunidad hasta el año 2004; así como también en el retiro del proyecto de resolución del Consejo de Seguridad que renovaba la resolución basada en el artículo 16 de estatuto en el año 2003, proyecto de resolución que la potencia no ha vuelto a presentar. La remisión de las situaciones al Consejo de Seguridad, también evidencian ese cambio de posición. En el 2005, Estados Unidos se abstiene de votar para favorecer la remisión de la situación en Darfur, Sudán. Mientras que en el 2011, se remite a la CPI la situación en Libia, con el voto unánime de todos los miembros del Consejo de Seguridad. Tal como afirmó Bosco (2014: 11) en el año 2014, la corte y los grandes poderes se estarían acomodando mutuamente.

CAPÍTULO III

LAS LIMITACIONES IMPUESTAS POR RUSIA A LA CPI

Tras la caída de la Unión Soviética en febrero de 1990, Rusia atravesó un periodo de transición de más o menos una década, que fue doloroso y difícil. Posteriormente, al mando de Vladimir Putin, se logró recobrar la estabilidad interna, alimentando las aspiraciones de volver a convertirse en una potencia mundial, a través de una política exterior que pretendía ser firme e independiente. El gobernante, años después, como dando a entender que el país emergió de las cenizas, declaró en un discurso en abril de 2005 que: “La desaparición de la Unión Soviética fue la catástrofe geopolítica más grande del siglo XX” (Putin citado en Cámara, 2010: 2).

Este acontecimiento marcó el comportamiento de Rusia en el escenario internacional de manera definitiva. La redefinición de su identidad en ese particular contexto social fue radical. Si bien, en un primer momento, Rusia volcó sus ojos a occidente y trató de compartir sus valores, poco después el gobierno de Boris Yeltsin y principalmente el de Putin trataron de seguir su propio camino: “Putin ha basado su política interior y exterior en el concepto de la llamada “democracia soberana”, que defiende que Rusia debe seguir su propio proceso de democratización, sin tener que copiar el modelo occidental” (Cámara, 2010: 4). Como consecuencia de ello, la política exterior de Rusia se fue posicionando al margen e, inclusive, en contra de las posiciones que defendía occidente.

En el tema de derechos humanos, esta política adoptada ha demostrado posiciones incoherentes en las decisiones tomadas sobre la materia, con el poder que Rusia ejerce como miembro permanente del Consejo de Seguridad y su derecho a vetar proyectos de resoluciones sobre cuestiones que amenazan la paz y seguridad mundiales. Esta potencia no ratificó el Estatuto de Roma. Al igual que Estados Unidos, la Federación Rusa firmó el tratado y hasta el año 2012, que es hasta donde se extiende el espacio de tiempo de esta investigación, no lo había ratificado. Todo el material documental analizado indica que, al menos en el plazo perentorio, no lo hará.

Con estos antecedentes, este capítulo tiene como objetivo presentar, en primer lugar, la posición que adoptó Rusia en la negociación del estatuto, tanto en el comité preparatorio sobre el establecimiento de la Corte Penal Internacional, la Conferencia Diplomática en Roma, como en la comisión preparatoria y posteriormente en la

Conferencia de Revisión del año 2010. Se examina luego las limitaciones que la Federación Rusa ha impuesto a la actuación de la CPI principalmente tomando en cuenta su comportamiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La posición de Rusia en la negociación del Estatuto de Roma

La posición de Rusia, al igual que la de los Estados Unidos, incluso desde antes de la Conferencia de Roma, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió establecer un comité preparatorio sobre el establecimiento de la Corte Penal Internacional, para que siguiera examinando el proyecto de estatuto preparado por la Comisión de Derecho Internacional (Resolución A/RES/ 50/46 de 11 de diciembre de 1995), fue muy dubitativa. Estos países no concordaban del todo con la idea de establecer un tribunal permanente para juzgar los crímenes de lesa humanidad. Cada uno de ellos tenía sus propias razones para estar cautelosos con esta idea, pero a la opinión pública expresaban “su preocupación de que una corte independiente y permanente pueda complicar los intentos del Consejo de Seguridad de manejar los conflictos que estaban en curso” (Bosco, 2014: 40).

Después de haber aprobado por medio de sendas resoluciones la existencia de los dos tribunales ad hoc para juzgar los crímenes en Ruanda y la ex Yugoslavia, la creación de una corte permanente parecía ser el siguiente paso en el proceso de desarrollo de la justicia penal internacional. Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no podían oponerse abiertamente a esta iniciativa. Por esa razón su posición más bien era de cautela. Más aún, los dos tribunales ad hoc proporcionaron el ambiente ideal para todo el proceso de negociación del Estatuto de la CPI (Struett, 2008: 88). A nivel interno en Rusia, sin embargo, los actores gubernamentales y oficiales de las fuerzas del orden eran los que más manifestaban sus preocupaciones antes esa posibilidad: “varios oficiales rusos advirtieron que una Corte Penal Internacional ‘no debería, de ninguna manera, limitar los poderes del Consejo de Seguridad’” (Bosco, 2014: 40). En ese marco, en una reunión del sexto comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas efectuada el 2 de noviembre de 1995, cuyo punto más importante de la agenda fue el establecimiento de una Corte Penal Internacional, el representante de la Federación Rusa, Embajador Roman Kolodkin, apoyó los trabajos para elaborar el texto de un tratado y la celebración de una conferencia para su adopción:

De hecho, tenemos que tomar una decisión: continuar la discusión o, según lo recomendado por el Comité Especial, iniciar el trabajo específico para la elaboración del texto de una convención para el establecimiento de la corte y la preparación de una conferencia para su adopción. Estamos a favor de la segunda opción (Declaración del Emb. Kolodkin, 1995).³⁶

No obstante, desde ese momento, la delegación rusa expresó la posición de su país respecto a la relación de la nueva institución con el Consejo de Seguridad, asumiendo que la corte debía operar en función de las decisiones y resoluciones que tomara el órgano de las Naciones Unidas y en el que Rusia tenía un puesto privilegiado como miembro permanente. En ese sentido, en referencia a la competencia de la corte para juzgar los crímenes más graves, la delegación rusa estaba de acuerdo con dejar para jurisdicción de la corte el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra. Con respecto a la agresión, introdujeron una propuesta en la segunda sesión del comité ad hoc “para que se incluya en el estatuto un crimen definido como la planificación, preparación y realización de una guerra de agresión” (A/C.6/50/SR.28, 1995: 12). En este caso, sería el Consejo de Seguridad quien debería determinar que se ha cometido ese delito para activar la jurisdicción de la corte. Respecto del tráfico de drogas, preferían que no constara este delito en el estatuto, sino que fuese materia de juzgamiento de las cortes nacionales de los países. En referencia a los crímenes que se derivaban del terrorismo, estaban de acuerdo en que constaran pero solo en el caso de “los crímenes más graves que entrañaran una amenaza a la paz internacional y únicamente en los casos que le hubieran sido remitidos por el Consejo de Seguridad” (A/C.6/50/SR.28, 1995: 12). Asimismo, concordaban con dejar una posibilidad de ampliar la lista de crímenes, cumpliendo determinadas condiciones, pero expresaban su preocupación ante la posibilidad de que la corte tuviera competencia inherente, independiente del Consejo de Seguridad, para lo cual recomendaban el estudio más cuidadoso. Además el delegado ruso reconocía el establecimiento de los dos tribunales especiales (Ruanda y ex Yugoslavia) como el antecedente más directo que fundamentaba la creación de la corte permanente:

³⁶ Véase: Acta Resumida de la 28ª sesión Tema 142 del Programa: Establecimiento de una Corte Penal Internacional (continuación). A/C.6/50/SR.28 de 14 de diciembre de 1995. Sitio web de los documentos oficiales del sistema de las Naciones Unidas. Disponible en español en: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/819/51/pdf/N9581951.pdf?OpenElement> y la traducción no oficial, disponible en: <http://www.iccnw.org/documents/Russia1PrepCmt2Nov95.pdf>. Visitado el 4 de octubre 2014.

En un contexto más amplio, no se puede sino hacer hincapié de que la creación de los tribunales ad hoc ha servido como incentivo sustancial para el establecimiento de un tribunal permanente. Se ha hecho evidente que la comunidad internacional no sólo no puede tolerar más las violaciones más flagrantes del derecho internacional, sino que finalmente está preparada para atribuir responsabilidades penales internacionales a un individuo por delitos contra el derecho internacional (Declaración del Emb. Kolodkin, 1995).

En la declaración además, el embajador Kolodkin hizo notar la necesidad de la existencia de una corte permanente que funcionara y sirviera para disuadir el cometimiento de estos crímenes, en lugar del establecimiento de tribunales ad hoc que se crean *post-factum*, una vez se produjeron esos actos. Si bien esta declaración apoyaba los esfuerzos de la comunidad internacional para establecer un tribunal penal internacional permanente, la posición rusa ante la CPI fue siempre ambigua y recelosa, más aún en esa época en que en Rusia se producían cambios estructurales profundos, una crisis político-económica de grandes dimensiones, situación que se agravó en diciembre de 1994, cuando el entonces Presidente Boris Yeltsin ordenó la invasión militar en Chechenia, tratando de restaurar el control sobre esa república. Esta primera guerra con Chechenia duró casi dos años, hasta agosto de 1996, y trajo como consecuencia la muerte de miles de civiles y militares, así como un sinnúmero de desaparecidos y alrededor de 500.000 personas desplazadas. Por su parte, la comunidad internacional denunció el cometimiento de crímenes de guerra contra civiles y violaciones sistemáticas de gran escala a los derechos humanos en contra de la población chechena, así como crímenes de odio racial, limpieza étnica, genocidio cometido por las fuerzas rusas. En ese contexto, la actitud ambigua y reservada acompañó a la delegación rusa a Roma también, en donde formó parte del grupo que iba dispuesto a negociar una corte penal internacional subordinada al Consejo de Seguridad.

Para Philippe Kirsch y John Holmes, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tenían varios puntos en común que no solo tenían que ver con la subordinación del tribunal al Consejo de Seguridad, aunque reconocían que ese punto era el más importante:

Su solidaridad era más clara en dos puntos: un rol fuerte para el consejo vis a vis con la corte, y la exclusión de las armas nucleares de las armas prohibidas por el estatuto [...] también querían que la jurisdicción de la corte y su ejercicio quede debidamente circunscrito. Además pusieron especial atención en la jurisdicción sobre los conflictos armados, tanto internacionales como los internos (Kirsch y Holmes, 1999: 4).

Sin embargo, así como tenían puntos en común que los identificaban, cada país miembro permanente del Consejo de Seguridad tenía sus particulares preocupaciones que variaban de acuerdo a sus intereses nacionales. Cabe mencionar aquí que, si bien, el grupo era conocido como “los P-5”, la delegación del Reino Unido se unió al *Like Minded Group* incluso desde antes que iniciara la Conferencia de Roma (Kirsch and Holmes, 1999: 4), mientras que la delegación francesa poco a poco fue apartándose de las posiciones radicales de los Estados Unidos, por lo que al final de la conferencia solo fueron tres países del grupo de “los P-5” los que no estuvieron de acuerdo con la aprobación del estatuto: Estados Unidos, Rusia y China. Incluso en la votación final se dividieron. Se conoce que Estados Unidos y China votaron en contra junto a cinco países más. Rusia, por su parte, se opuso al estatuto, absteniéndose de votar.³⁷

Tal como ya se había manifestado en el capítulo anterior, la negociación del Estatuto de Roma fue muy diferente a los procesos de construcción tradicionales de las instituciones internacionales. El grupo de los estados medianos y pequeños que formaron el *Like Minded Group* lideraron desde un inicio la conferencia. La influencia e independencia de las que gozó este grupo en la conferencia constituyeron un factor clave para la aprobación del estatuto. Kirsch y Holmes describen al *Like Minded Group* como “dominado por potencias medias que no han estado involucradas directamente en ningún conflicto y que han tenido relativamente poco bagaje histórico de comprometer su credibilidad en la búsqueda de soluciones humanitarias” (Kirsch y Holmes, 2004 citados en Bosco, 2014: 39). Este grupo estuvo férreamente apoyado por la coalición de organizaciones de la sociedad civil y, en ese contexto, los intentos para incluir en el texto del estatuto privilegios muy marcados para los estados poderosos como Estados Unidos, China o Rusia encontraron mucha resistencia. Éstos no lograron formar, junto con los otros que se oponían a una corte independiente y fuerte, un bloque coherente y eficaz de negociación, lo que debilitó sus posiciones en la misma.

La conferencia en Roma

En la conferencia en Roma, el representante de la Federación Rusa fue nombrado vicepresidente, junto con los representantes de 31 estados más. Asimismo, la delegación

³⁷ Ver nota de pie de página No. 6.

rusa formó parte del comité de redacción y del comité de verificación de poderes. Al igual que con los Estados Unidos, en la negociación de la primera parte del estatuto, la delegación rusa no tuvo problema en admitir los artículos de la primera parte. En las cuestiones más sustantivas, el ambiente se empezó a tornar tenso, especialmente cuando se trató la relación que la CPI tendría con el Consejo de Seguridad. La tónica general de la actuación de la delegación rusa en Roma fue más bien de bajo perfil, realizando muy pocos aportes. El delegado ruso se estrenó con un discurso en la octava sesión plenaria que tuvo lugar el 18 de junio de 1998 (Official Records vol. 2, 2002:115). Su discurso no hizo más que reafirmar la posición que habían hecho pública dentro del comité preparatorio años antes. Las declaraciones más destacadas fueron:

Ha llegado el momento de aplicar el principio de responsabilidad individual para los más graves crímenes que afectan a la comunidad internacional y de adoptar medidas para impedir que se cometan esos crímenes [...] su competencia debe extenderse al genocidio, agresión, crímenes de guerra, crímenes en contra de la humanidad y los más graves crímenes terroristas [...] También sería muy importante extender la competencia de la corte a las violaciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949 cometidas en los conflictos que no son de índole internacional. La corte debe ser competente para juzgar los crímenes sexuales en ese contexto [...] su acción debe ser activada por denuncia presentada por un estado o el Consejo de Seguridad. El fiscal debe gozar de plena independencia para llevar a cabo las investigaciones [...] Una corte que no actúe en estrecha cooperación con el Consejo de Seguridad está condenada al fracaso.

En este discurso también habló de la necesaria determinación por parte del Consejo de Seguridad de que se ha cometido un crimen de agresión para que pueda ser tratado por la corte. Con respecto a la complementariedad, está de acuerdo en que la competencia de la corte sea complementaria debiendo esperar el consentimiento del estado en cuyo territorio se cometió el crimen, y además recomendó que “para asegurar la más amplia adhesión posible de los estados al estatuto no debe incluirse la pena de muerte. Por la misma razón, debe permitirse que se formulen reservas de sus disposiciones individuales” (Official Records vol. 2, 2002:115).

Con respecto a la definición de los crímenes a ser incluidos en la jurisdicción de la corte, la legislación ya establecida para los tribunales ad hoc para la ex Yugoslavia y para Ruanda, sirvió de base para la redacción de estas definiciones. En el caso del genocidio, por ejemplo, la delegación rusa ya había establecido su posición desde la primera sesión del comité preparatorio sobre el establecimiento de la Corte Penal Internacional, efectuada el 25 de marzo de 1996, en la que el embajador Kodlodkin

expresó que el estatuto del tribunal debía reproducir la definición contenida en la Convención sobre el Genocidio de 1948, tal como se había hecho en los estatutos de los tribunales para la ex Yugoslavia y para Ruanda, pues se trataba de una definición ya consensuada con los países de la comunidad internacional que habían ratificado la Convención. Con respecto a la idea de ampliar esta definición para incluir a los grupos sociales y políticos, el embajador expresó su desacuerdo, argumentando que sería contraproducente (Comunicado de Prensa L/2761, 1996).³⁸ Asimismo, los estatutos de los tribunales ad hoc sirvieron para enlistar los que se considerarían crímenes de guerra y de lesa humanidad.

En la conferencia en Roma, nuevamente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, entre los que se incluía Francia, Estados Unidos, China y Rusia, se opusieron a dar a la corte la jurisdicción sobre el crimen de agresión “señalando específicamente que el Consejo de Seguridad era el único cuerpo apropiado para determinar si existía o no agresión en una determinada acción internacional” (Struett, 2008: 94). Este, en realidad, era uno de los temas más sensibles, puesto que, como lo expresa el autor David Bosco, “la especial sensibilidad reflejada en el hecho de que la agresión es el más político de los crímenes elaborados. Se dirige a porqué un conflicto es librado antes que a cómo es conducido” (Bosco, 2014: 54). Con él coincide Michael Struett que señala: “El crimen de agresión es único entre los crímenes penales internacionales porque, por definición, es cometido por los altos funcionarios políticos y militares. Es también inherentemente un crimen político” (Struett, 2008: 93). Por esta razón, si bien el crimen de agresión constó en el artículo 5 del texto final del estatuto, como uno de los crímenes de la competencia de la Corte, hasta el año 2010 el artículo 5 tenía un segundo párrafo que señalaba:

La corte ejercerá competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición de conformidad con los artículos 121 y 123 en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará. Esa disposición será compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas (Estatuto de la Corte Penal Internacional, 1998: artículo 5, párrafo 2).³⁹

³⁸ Comunicado de Prensa L/2761. Sitio web de la cobertura de reuniones y comunicados de prensa de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/News/Press/docs/1996/19960325.L2761.html> Visitado el 4 de octubre de 2014.

³⁹ Este párrafo fue suprimido con la Resolución RC/Res. 6, anexo I del 11 de junio de 2010, luego de que tuvo lugar la Conferencia de Revisión en el año 2010, que enmendó el texto del Estatuto de Roma, para tipificar el crimen de agresión.

Posteriormente, Rusia insistió en su propuesta inicial sobre el crimen de agresión y ensayó un texto que presentó dentro del grupo de trabajo sobre los Elementos del Crimen reunido en Nueva York en el segundo período de sesiones de la comisión preparatoria de la CPI, que tuvo lugar del 26 julio al 13 agosto de 1999:

A los efectos del presente Estatuto y a reserva de la previa determinación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de que el Estado interesado ha cometido un acto de agresión, se entenderá por crimen de agresión cualquiera de los actos siguientes: planificar, preparar, iniciar o llevar a cabo una guerra de agresión.⁴⁰

Finalmente, luego de escasas participaciones dentro del comité plenario y los comités de redacción y verificación de poderes, que básicamente ratificaban la posición antes referida, la delegación rusa, representada esta vez por el Sr. Gevorgian, participó también en la novena sesión plenaria efectuada el 17 julio 1998. Sus palabras fueron pronunciadas cuando se trataba el ítem 13 de la agenda: firma del acta final de la Convención y de los demás instrumentos:

Después de más de tres años de intenso trabajo y esfuerzo se ha establecido una corte penal internacional eficaz que podrá actuar plenamente en consonancia con las normas y principios reconocidos del derecho internacional y de los derechos humanos [...] satisfacción de que se ha llegado a un texto de compromiso que puede apoyar, pero lamenta que no se haya adoptado por consenso. No se han incluido algunas cuestiones relacionadas con la competencia [de la corte] y con el Fiscal [...] [Rusia] [t]iene serias dudas acerca del plazo de doce meses para que el Consejo de Seguridad determine si ha habido agresión. Esa determinación debe corresponder sólo al Consejo. En general estima que la nueva corte ocupará con éxito su lugar en el sistema de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Official Records vol. 2, 2002:128).

Resulta sorprendente constatar cómo una delegación puede expresar en sus discursos el apoyo a un proceso y augurar éxitos a la nueva institución creada y, al mismo tiempo, abstenerse de votar por su creación. Asimismo, resulta contradictorio que, mientras en las sesiones oficiales Rusia ha declarado públicamente las mejores intenciones hacia la CPI y ha expresado diferencias y puntos de vista contrarios de una manera propositiva, en la práctica ha tratado de boicotear la corte. El autor David Bosco relata que, dos

⁴⁰ PCNICC/1999/DP.12, 29 de julio de 1999. Sitio web de los documentos oficiales del Sistema de Naciones Unidas. Disponible en: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/221/86/pdf/N9922186.pdf?OpenElement>. Visitado el 14 de septiembre de 2014.

semanas después de iniciada la Conferencia de Roma, varios estados, liderados por Japón, intentaron llegar a un acuerdo que permitiría a los estados poderosos opuestos a la corte unirse a ella sin los riesgos que planteaban y que fundamentaban su oposición. La solución estaba, según ellos, en proponer y acogerse a una cláusula de excepción sobre la competencia de la corte en estos países. Esto significaba, en la práctica, votar a favor del tratado, aprobando una cláusula que suspenda en ese país su aplicabilidad. Igualmente, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, trataron de llegar a una posición en común. Con ese propósito fueron convocados a la residencia del embajador ruso para discutir posibles estrategias, arrojando como resultado la redacción de una cláusula de exclusión para que la corte no ejerciera su competencia sobre “acciones oficiales” de los estados no miembros. Al siguiente día los delegados británicos y franceses presentaron informalmente este texto a otros estados europeos, encontrando una férrea resistencia. El delegado japonés Hisashi Osawa tampoco pudo sumar apoyos para su propuesta y, al final del día, el acuerdo de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y de los demás estados opuestos se rompió (Bosco, 2014: 49-50). Aquí cabe la reflexión de que, en caso que una cláusula de esta naturaleza hubiera formado parte del tratado, la actuación y competencia de la corte se hubieran visto muy afectadas. Ya de por sí en el tratado constan textos, producto de muchas concesiones que se hicieron para que puedan ser aceptados por los países reunidos en Roma. De concretarse estos últimos intentos, se hubiera limitado la actuación de la corte aún más.

En el año 2000, el 13 de septiembre, en una actitud contradictoria y ambigua, Rusia, al igual que lo hizo los Estados Unidos en diciembre de ese año, firmó el Estatuto de Roma. Este comportamiento es entendido, utilizando la perspectiva constructivista, a través del argumento de Michael Struett (2008), que demuestra el papel fundamental que jugó y juega la coalición de ONG de derechos humanos que trabajó para la creación de la corte y trabaja para lograr su plena ratificación y funcionamiento, en influenciar a los estados y otros actores en la definición de sus intereses e identidades. (Struett, 2008: 132). En efecto, tal como lo señala este autor “en el caso de la campaña de las ONG para la ratificación de la CPI, las ONG fueron efectivas porque sus prácticas discursivas alteraron la estructura del discurso político internacional en esta cuestión, en una forma que facilitó el incremento de la

participación [de los países] en ese discurso” (Struett, 2008: 132). La campaña de estas organizaciones fue claramente un factor que influyó tanto en la firma como en la ratificación del tratado por los estados.

Las ONG primero se centraron en asegurar las firmas al estatuto. Este acto tenía pocas implicaciones legales y políticas para los estados, a la vez que les convenía a las ONG. Éstas últimas buscaban, con las firmas, ir allanando el camino hacia las ratificaciones pues “las firmas implican que un estado tiene la intención de ratificar un tratado y lo obliga a abstenerse de actuar en contra de su propósito” (Struett, 2008: 134). Para los estados, en cambio, firmar un tratado tiene pocas consecuencias legales y políticamente tampoco tiene costo y así pueden ganar el apoyo de las ONG de derechos humanos, que, en el caso específico de este proceso, planteaban de forma reiterada el discurso de la cultura de rendición de cuentas y de terminar con la impunidad. Otra cuestión no menos importante era el hecho de que el estado que firmara el tratado, aunque no lo ratificara en el corto plazo, podría participar, en calidad de observador, en las sesiones de la comisión preparatoria que siguieron a la conferencia en Roma (Struett, 2008: 137).

La combinación de estos factores seguramente influenció a Rusia para decidir firmar el tratado. Con su firma y posteriormente con la de Estados Unidos, cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad firmaron el Estatuto de Roma. Si bien, en términos prácticos, el hecho de que Rusia y Estados Unidos no lo hayan ratificado quiere decir que no son parte de este régimen penal internacional, sin embargo, este acto sirvió para construir el discurso de los actores pro CPI a favor de la ratificación del estatuto por otros países. De algún modo, las firmas de estos países poderosos miembros permanentes del Consejo de Seguridad impulsaron a otros estados a comportarse de la misma manera e incluso ir más allá, ratificando el instrumento.

Al igual que con otros estados que habían firmado el estatuto, pero que todavía no lo habían ratificado, Irene Khan, Secretaria General de Amnistía Internacional, el 17 de julio de 2003 hizo pública la comunicación de esa fecha, enviada a Vladimir Putin, Presidente de la Federación rusa, animándolo a ratificar el estatuto: “Le escribo para instar a su gobierno a unirse al esfuerzo internacional para establecer este nuevo sistema de justicia internacional, ratificando el Estatuto de Roma” (Amnistía Internacional,

2003: 1).⁴¹ La carta, además, hacía referencia a los informes recibidos sobre el trabajo inter ministerial que se estaba realizando en Rusia para aprobar la legislación necesaria para implementar el estatuto: “Animamos al gobierno de la Federación Rusa continuar estos esfuerzos, en orden de asegurar una pronta ratificación del Estatuto de Roma” (Amnistía Internacional, 2003: 2). Finalmente, algo que era muy usual en este tipo de comunicaciones provenientes de la sociedad civil pro CPI, advertía al gobierno ruso de la campaña de oposición librada por los Estados Unidos en contra de la corte y solicitaba el rechazo a firmar el acuerdo bilateral de inmunidad que proponía este país, argumentando que violaría el estatuto y el derecho internacional, finalizando con la frase: “Le insto a que tome los pasos descritos en esta carta para fortalecer, con su ratificación, aún más la corte y contribuir a hacer de la justicia internacional una realidad” (Amnistía Internacional, 2003: 3). Esta acción no tuvo ningún efecto en el comportamiento de Rusia. Su posición hacia el tribunal no cambió y, desde la celebración de la conferencia en Roma, hasta las siguientes reuniones tanto de la comisión preparatoria, de la Asamblea de Estados Partes, como de la Asamblea de las Naciones Unidas, siguió, como estado observador y además miembro permanente del Consejo de Seguridad, dándole particular importancia a la cuestión de la definición del crimen de agresión.

En esa línea, en la 56ª Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en noviembre de 2001, en el sexto comité de discusión, el ítem 164 era el establecimiento de la Corte Penal Internacional. En esa ocasión, el delegado ruso, Embajador Vladimir Tarabin, reiteró su punto de vista sobre la predeterminación por parte del Consejo de Seguridad del crimen de agresión: “También me gustaría mencionar que las prerrogativas del Consejo de Seguridad no deberían someterse a la duda con respecto a la facultad de predeterminar el crimen de agresión y seguir firmemente en este ámbito.” (Declaración del Embajador Vladimir Tarabin, 2001).⁴²

⁴¹ Comunicación No. EUR/46/055/2003. Sitio web de Amnistía Internacional. Disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR46/055/2003/ru/52da0397-d6ca-11dd-ab95-a13b602c0642/eur460552003en.pdf>. Visitado el 6 de octubre de 2014.

⁴² *Excerpts from the 6th Committee Discussion of Item 164: Establishment of the International Criminal Court/ 56th Assembly of the United Nations* Sitio web de la Coalición por la CPI. Disponible en español en: <http://www.iccnw.org/documents/RussiaExcerpts6Com12Nov01.pdf>. Visitado el 8 de octubre de 2014.

La posición de Rusia en la Conferencia de Revisión del Estatuto de la CPI del año 2010

La Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma fue convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas en agosto de 2009, fundamentada en el artículo 123 del estatuto.⁴³ También dio cumplimiento a la resolución ICC-ASP/8/Res. 6 adoptada por la Asamblea de los Estados Partes de la CPI en el octavo período de sesiones, que se realizó en La Haya del 18 al 26 de noviembre de 2009.⁴⁴ La Conferencia de Revisión tuvo lugar en Kampala, Uganda, del 31 de mayo al 11 de junio de 2010. A esta reunión fueron invitados no solamente los estados partes, sino además los estados que firmaron el estatuto o el acta final de la Conferencia de Roma, así como representantes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. En la misma, se realizó un balance del desarrollo de la justicia penal internacional en el mundo desde la creación de la CPI y se examinaron las propuestas de enmienda al estatuto, cuyo punto principal era, sin duda, la definición del crimen de agresión, la competencia que la corte tendría sobre el mismo y la intervención que el Consejo de Seguridad tendría para la determinación de un crimen de esta naturaleza. La metodología de trabajo que se estableció en la conferencia fue la de mesas de trabajo. En ese contexto, para el tratamiento del crimen de agresión se conformó una mesa y se conformó otra para tratar otras enmiendas.

En esta conferencia, la Federación rusa, presente en Kampala en calidad de estado observador, formó parte del comité de redacción debido a que, junto con China, representaban dos de los idiomas oficiales de la corte. A diferencia de la conferencia en Roma, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad esta vez compartieron una posición común y lograron influenciar el resultado final, por lo que el texto del estatuto quedó enmendado. Se podría afirmar que lo fue a su favor: “A diferencia de la conferencia de 1998, las negociaciones de 2010 se caracterizaron por

⁴³ El artículo 123 del Estatuto de la CPI en su primer párrafo establece: Revisión del Estatuto, 1. Siete años después de que entre en vigor el presente Estatuto, el Secretario General de las Naciones Unidas convocará una Conferencia de Revisión de los Estados Partes para examinar las enmiendas al Estatuto. El examen podrá comprender la lista de los crímenes indicados en el artículo 5 pero no se limitará a ellos. La conferencia estará abierta a los participantes en la Asamblea de los Estados Partes y en las mismas condiciones que ésta.

⁴⁴ Resolución ICC-ASP/8/Res. 6 (2009). 26 de noviembre. Sobre la Conferencia de Revisión. Sitio web de la CPI. Disponible en español en: http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-8-Res.6-SPA.pdf visitada el 6 de octubre de 2014.

los grandes y cohesionados esfuerzos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de limitar el alcance de la corte” (Bosco, 2014: 164).

En efecto, el Reino Unido y Francia, estados partes de la CPI, así como Estados Unidos, Rusia y China, que no lo eran, compartían un deseo común de “darle al Consejo de Seguridad exclusivo poder para activar el juzgamiento por crímenes de agresión por parte de la CPI” (Bosco, 2014:164). El discurso que manejaban estos países para oponerse al tratamiento independiente de este crimen por parte de la corte tenía que ver con la supuesta “politización de la corte”, por lo que al asegurarse que quedara ligado a la autorización de este órgano, supuestamente, protegían a la corte, catalogada por estos países como una institución joven y débil. El resultado final, después de dos semanas de reuniones, se dio a conocer en la 13ª sesión, celebrada el 11 de junio de 2010, en que la conferencia aprobó el informe del grupo de trabajo sobre el crimen de agresión y luego aprobó la resolución RC/Res.6, mediante la cual se enmendó el Estatuto de Roma, para incluir una definición del crimen de agresión y las condiciones para el ejercicio de la competencia de la corte respecto de este delito (Resolución RC/Res. 6 Conferencia de Revisión del Estatuto de la CPI, 2010).

La conferencia basó la definición del crimen de agresión en la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre 1974, que calificaba a la agresión como “un crimen cometido por un líder político o militar que, por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas.” (Documentos oficiales de la Conferencia de Revisión del Estatuto de la CPI, 2010: 6). El acuerdo al que se llegó en Kampala excluía completamente a los estados no partes del estatuto del juzgamiento de este crimen, incluso si el supuesto acto de agresión ocurría en contra de un estado parte. Adicionalmente, el ejercicio efectivo de la competencia sobre este crimen por parte de la corte entraría en vigor después del 1 de enero de 2017, como mínimo, y debería ser aceptado por la misma mayoría de estados partes que se requiere para la aprobación de una enmienda al estatuto. También habría que esperar que hubiera transcurrido al menos

un año desde la ratificación o aceptación de las enmiendas por 30 estados partes (Resolución RC/Res. 6, 2010).⁴⁵

Luego de la adopción de esa resolución, se abrió un espacio en la conferencia para las declaraciones que deseasen formular los estados. El delegado ruso participó con un discurso, en el cual, complacido, expresó su agradecimiento al presidente de la conferencia por la enorme labor realizada para conseguir el resultado final, sobre todo en lo referente a la resolución relativa al crimen de agresión, en que se llegó a un consenso, agregando luego que:

Como en todo consenso, no todos los elementos de la decisión consensuada satisfacen a cada uno. En particular, no consideramos que la decisión consensuada a la que aquí se llegó refleje en su totalidad el sistema existente de mantenimiento de la paz y de la seguridad encabezado por el Consejo de Seguridad, ante todo y sobre todo en la esfera de las prerrogativas del Consejo de Seguridad a la hora de decidir la existencia de un acto de agresión. En cualquier caso, la decisión se ha tomado y continuaremos trabajando con ella (Documentos Oficiales de la Conferencia de Revisión del Estatuto de la CPI, 2010: 141).

Como siempre, la declaración del delegado ruso dejó abierta la puerta a la ambigüedad y a las varias interpretaciones. Se desconoce cuál era la más alta aspiración de este país con respecto a este tema para que la definición alcanzada y el resto de enmiendas adoptadas “reflejen en su totalidad el sistema existente de mantenimiento de la paz y seguridad”, pues el resultado, para los intereses de Rusia que no era un estado parte, era positivo, ya que ni siquiera se abrió una posibilidad de que, indirectamente, pudiera someterse a la jurisdicción de la corte por casos de crímenes de agresión. En todo caso, tratándose de un estado observador, no miembro de la CPI, el resultado debió haber satisfecho mucho más a Rusia de lo que realmente declaró públicamente.

Últimos pronunciamientos

Uno de los discursos más esclarecedores de las autoridades rusas con respecto a la Corte Penal Internacional, se dio durante el 17vo debate del Consejo de Seguridad, en octubre de 2012, que se centró en la relación del Consejo de Seguridad con la corte. El Embajador Vitaly Churkin, representante permanente de la Federación rusa ante las

⁴⁵ Resolución RC/Res.6 (2010). 11 de junio. Conferencia de Revisión, el crimen de agresión. Sitio web de la CPI. Disponible en español en: http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-SPA.pdf. Visitado el 6 de octubre de 2014.

Naciones Unidas, reveló algunos puntos importantes de la política exterior de este país frente al tribunal.

De manera general, según este discurso, se puede decir que Rusia comparte tanto el propósito fundamental de la corte, como el de la justicia internacional: “Es claro que aquellas personas culpables de los más graves crímenes bajo el derecho internacional deben ser juzgadas por la CPI” (Churkin citado en Kaye, 2012: 1). Reconoció además el gran potencial de este organismo en el área de la justicia internacional y le otorgó importancia al reconocimiento por parte del Consejo de Seguridad de esta nueva herramienta para alcanzar el objetivo de la paz y seguridad, por lo que consideró que debían interactuar en estrecha relación en el marco de sus respectivos mandatos. Sin embargo, no todo el discurso tuvo declaraciones a favor de la corte. El embajador, más bien, señaló varias de las preocupaciones que Rusia tenía y que, a la luz pública, era lo que le impedía ratificar el estatuto. David Kaye las agrupa en las siguientes categorías (Kaye, 2012: 1-3):

- **El equilibrio paz-justicia:** si bien el embajador señaló la importancia de una relación armoniosa entre las medidas para restablecer la paz y para la rendición de cuentas y, en ese marco, reconoció la independencia que debía tener la corte, sugirió que “sus actividades deben llevarse a cabo a la luz de los esfuerzos comunes para resolver situaciones de crisis” (Churkin citado en Kaye, 2012: 1). Esto era una manera diplomática de decir, que Rusia se encontraba molesta por la participación de la corte en las situaciones de las que también se ocupaba el Consejo de Seguridad, léase situaciones que este órgano refería a la corte según el artículo 13 de estatuto, como la de Libia y el fallido intento con Siria. Para el delegado ruso, “estas situaciones se remiten, o demasiado rápido o demasiado lento, lo cual puede socavar la estabilidad y la búsqueda de la paz” en los países en los que se producen estas situaciones, por lo que expresó una preocupación generalizada de que la corte no interfiriera con el mandato del consejo de garantizar la paz y seguridad mundiales (Churkin citado en Kaye, 2012: 1).
- **Inmunidad de los jefes de estado:** Con respecto a este punto, el embajador dio a entender que la corte no tenía la suficiente fuerza para derogar normas consuetudinarias del derecho internacional sobre la inmunidad de los jefes de estado en ejercicio. Ni siquiera las resoluciones del Consejo de Seguridad las

podían derogar. Estando de acuerdo con la atribución de las responsabilidades penales individuales, inclusive, de ser el caso, a jefes de estado que están ejerciendo sus cargos, “Churkin no trató de ofrecer una manera de apoyar los esfuerzos de la corte para aprehender a ‘altos funcionarios’ contra los que existen órdenes de detención pendientes”, sino más bien sugirió que solo una instrucción directa del Consejo de Seguridad podría derogar la inmunidad de un jefe de estado y que una institución como la CPI, al pretender abrogarse esta facultad, podría encontrar problemas de falta de cooperación por parte de los estados (Kaye, 2012: 2).

- **Agresión:** Con respecto a este punto, el embajador Churkin explicitó las razones por las que el resultado de Kampala no satisfizo completamente a Rusia, señalando que “no tomó en cuenta plenamente los poderes del Consejo” (Churkin citado en Kaye, 2012: 2). Lo que preocupó a Rusia fue el riesgo de que la corte opacase o socavase los roles ya establecidos del Consejo de Seguridad (Kaye, 2012).

Un tema muy importante con respecto a la posición de Rusia hacia la CPI, lo destacó Churkin al señalar que su acercamiento al tribunal se da caso por caso en que las autoridades rusas valorarán primero los principios de seguridad, paz y estabilidad, en la misma medida, o incluso más que los de rendición de cuentas y justicia (Kaye, 2012: 2).

Limitaciones impuestas por Rusia a la CPI

Como se puede observar en el análisis precedente, al no ser parte del régimen de la Corte Penal Internacional y al haber adoptado una posición más bien de indiferencia hacia la institución, Rusia no ha impuesto limitaciones tan claras a la actuación de la corte como en el caso de Estados Unidos. No obstante, al mantener una posición ambigua e indiferente, cumpliendo el rol fundamental que tiene como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sus omisiones o sus contadas acciones, han influenciado en la actuación de la CPI.

En esa línea, uno de los casos más controvertidos por los que el primer fiscal de la CPI, Luis Moreno Ocampo, fue bastante criticado fue por el conflicto en Georgia en agosto de 2008, el cual estalló en el territorio en disputa de Osetia del Sur. Tanto los rusos como los georgianos denunciaron atrocidades perpetradas por parte del bando

contrario. “[A]nálisis objetivos encontraron que casi mil personas fueron asesinadas en el conflicto, muchos de ellos civiles. *Human Rights Watch* concluyó que el conflicto tuvo un efecto terrible sobre la población civil, mató a cientos, desplazó a decenas de miles y causó grandes daños a bienes propiedad de civiles” (Bosco, 2014: 149). Siendo Georgia un estado parte del estatuto desde 2003, el fiscal pudo haber iniciado una investigación en ese territorio, pues, al ser un estado miembro, la corte tenía competencia sobre los crímenes cometidos por los georgianos, así como aquellos cometidos en territorio georgiano por extranjeros. Los únicos crímenes que hubieran estado más allá de la competencia del tribunal hubieran sido los cometidos por los que no eran ciudadanos de Georgia en territorio que no pertenecía a Georgia (Bosco, 2014: 150). Sin embargo de ello, y a pesar de que la fiscalía de la corte recibió varias denuncias de parte y parte para iniciar una investigación, la única medida que el fiscal tomó fue enviar a su jefe de gabinete a Moscú y Tbilisi para documentarse sobre el caso. “La oficina del fiscal actualizó el expediente pero no dio un paso hacia una completa investigación” (Bosco, 2014: 160). En efecto, hasta la fecha, el patrón de comportamiento de la corte sobre qué situaciones investigar es bastante discrecional: “sigue un patrón: evitar confrontación y enredo con las grandes potencias” (Bosco, 2014: 160). Esto de por sí marca una limitación muy grande con respecto al papel que se supone que la corte juega en el sistema internacional.

Otro ejemplo claro de esto es la actuación que Rusia ha tenido en el Consejo de Seguridad, en el que ha bloqueado o apoyado, con su poder de veto, algunos proyectos de resoluciones sobre la remisión de las situaciones de conflicto en algunos países a la CPI. En marzo de 2005, votó a favor de la resolución 1593 para referir la primera situación a la CPI, en virtud del artículo 13 del estatuto. Así, 11 de los 15 miembros del Consejo de Seguridad aprobaron la remisión de la situación en Darfur, Sudán a la corte. Otra de las situaciones que requirió una remisión al Consejo de Seguridad fue la de Libia en el año 2011. Al no ser Libia estado parte del estatuto, la única vía por la que se podía activar la competencia de la corte era por medio del Consejo de Seguridad, en virtud del artículo 13 del estatuto. Esto sucedió el 26 de febrero de 2011, en que el Consejo de Seguridad de forma unánime, situación que no era común, mediante resolución 1970 aprobó “imponer un embargo de armas en Libia, promulgar sanciones

financieras contra sus líderes y referir la violencia en ese territorio a la CPI” (Bosco, 2014: 168).

Esta última resolución resultó controversial y, según la lectura de Rusia y China, abrió la puerta a la resolución 1973 de 17 de marzo de 2011 que autorizó todo tipo de medidas, salvo la intervención terrestre en Libia, para proteger a los ciudadanos civiles contra graves violaciones a los derechos humanos. Con este precedente, Rusia no se mostró a favor de apoyar, en cambio, la remisión de la situación en Siria a la Corte Penal Internacional, por lo que, junto con China, vetaron el proyecto de resolución presentado en enero de 2012 por Marruecos en nombre de la Liga Árabe, para imponer medidas y sanciones en Siria, incluyendo la remisión a la corte para así “frenar el creciente número de muertos en el conflicto sirio” (Palacián, 2012: 5).⁴⁶ Para varios analistas, esto atentaba directamente contra el principio de la Responsabilidad de Proteger, que, en la comunidad internacional, recae directamente sobre el Consejo de Seguridad. Un análisis de Blanca Palacián del Instituto Español de Estudios Estratégicos sobre el derecho de veto en el Consejo de Seguridad frente al principio de la Responsabilidad de Proteger, afirma que “Rusia tiene intereses militares y estratégicos con Siria, que incluyen la construcción de una base militar naval, su salida al Mediterráneo [...] además tiene, importantes relaciones comerciales con Siria” (Palacián, 2012: 6). Esto, por lo tanto, podría explicar la diferencia de actuación de Rusia en los casos, por una parte, de Sudán y Libia y, por otra parte, Siria.

Para Eduardo Soler, en el caso de Siria Rusia y China “han verbalizado ante el mundo pero sobre todo al resto de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que siguen apostando por la no injerencia en asuntos internos de terceros países” (Soler, 2012: 1). En efecto, Rusia se ha cuidado de sentar precedentes en este sentido, debido a su pasado autoritario y a la situación de los derechos humanos dentro del país, objeto de muchas críticas en occidente. En ese sentido, resulta complicado que Rusia acepte sanciones para presionar a un régimen que es acusado de autoritario: “Los gobiernos de Rusia y China no solo defienden una visión westfaliana de las relaciones internacionales, sino que, por decirlo suavemente, sienten escasa empatía hacia aquellos

⁴⁶ Hasta mayo de 2014, China y Rusia han vetado cuatro proyectos de resoluciones referentes a la situación en Siria. El último proyecto presentado por Francia el 22 de mayo de 2014, que trataba la remisión de la situación en Siria a la CPI, fue calificado por el Viceministro de Relaciones Exteriores ruso, Gennadi Gatilov, como inaceptable.

manifestantes que toman la calle y las redes sociales para exigir más libertades o para protestar contra los abusos de poder” (Soler, 2012: 1).

Conclusiones

El estudiar la posición de un país ante un organismo internacional del que no forma parte ni está interesado en formar parte ha supuesto una tarea un tanto complicada. En efecto, de todo el material analizado se desprende que el comportamiento de Rusia hacia la CPI, al igual que su voto en la conferencia en Roma, de abstención, ha sido precisamente la abstención, entendida como la no participación en algo a que se tiene derecho.⁴⁷ Esta no participación o indiferencia de la posición rusa ante la CPI se refleja en las pocas declaraciones, documentos oficiales, discursos y estudios rusos sobre el tema. Como se observa en este análisis, la posición de Rusia hacia la Corte Penal Internacional ha sido de marcada indiferencia ante este proceso. A nivel del discurso, se ha presentado como un país propositivo, de buenas intenciones, admitiendo la existencia y necesidad de un tribunal de esta naturaleza. Sus acciones, sin embargo, han demostrado el poco apoyo hacia esta institución.

Retomando a Bosco en referencia a los patrones de comportamiento de las potencias hacia la corte, se deduce que el comportamiento de Rusia ha sido, a diferencia del de los Estados Unidos, de marginación pasiva. Esto se evidencia en que ha evitado dar pasos que legitimen a esta nueva institución internacional (Bosco, 2014: 12). En sus declaraciones, los representantes rusos, restando importancia al trabajo de la corte, han posicionado el papel del Consejo de Seguridad, advirtiendo a la comunidad internacional del error que sería equiparar el poder de este órgano con el de la corte, considerando, en ese sentido, al Consejo de Seguridad como el más importante organismo del sistema internacional. Otro comportamiento de marginación pasiva que resulta evidente es el de evitar el despliegue de recursos políticos, económicos y diplomáticos con el fin de cooperar con el organismo (Bosco, 2014: 12). Los escasos pronunciamientos de la potencia hacia el tribunal se dieron en medio de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del Consejo de Seguridad o en sesiones especializadas referentes a la corte y a su trabajo. No generaron al interior del país

⁴⁷ Definición de “abstención” basada en la Real Academia Española. Sitio web de la Real Academia Española. Disponible en: www.rae.es/, visitado en octubre 8 de 2014.

espacios de debate sobre este tema, y las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos de ese país no han mirado a la corte como prioritaria. Por tanto, ni siquiera se ha conformado una coalición de apoyo al tribunal, como en el otro país estudiado.

A nivel interno, en la época en que se negoció el Estatuto de Roma, Rusia estaba todavía tratando de definir su nueva identidad. A pocos años de la disolución de la Unión Soviética, se abría al occidente y a sus valores con recelo, en medio de una crisis económica y política de grandes proporciones y conflictos en las antiguas repúblicas soviéticas, de los cuales el más importante fue el de Chechenia. En ese contexto, se observa, por ejemplo, en la negociación del estatuto, la intención de que los crímenes de terrorismo constaran como un delito de competencia de la corte, al considerar a los grupos separatistas como terroristas. Luego de los sucesos en septiembre de 2001 en Estados Unidos, se unió, al igual que otros países fuertes, en el discurso de seguridad pero en función de sus propios intereses.

La medida del interés de Rusia en el tema de derechos humanos, en general, y de la corte, en particular, se ha dado en función de sus necesidades políticas. Si bien, por un lado, Rusia se ha querido mostrar ante la comunidad internacional como un estado que respeta los derechos humanos, internamente, en cambio, ha querido mostrarse como un estado fuerte que defiende su soberanía nacional. Su débil tradición de tomar en cuenta el tema de las libertades y derechos individuales se ha traducido en actuaciones que pueden parecer incoherentes. Con ese escenario, el enfoque de Rusia con respecto a la corte, no ha contribuido en nada a fortalecer la institución, sino más bien a debilitarla.

CONCLUSIONES GENERALES

El principal objetivo de esta tesis fue analizar las limitaciones que tanto los Estados Unidos como Rusia, en tanto estados fuertes de la comunidad internacional, han impuesto a la actuación de la Corte Penal Internacional. El estudio abarcó el periodo de tiempo desde las negociaciones del Estatuto de Roma, que se iniciaron formalmente en el año 1995, hasta el año 2012, en que la corte cumplió una década de funcionamiento, luego de que el Estatuto de Roma, que la creó, entrara en vigor el 1 de julio de 2002. Se escogió insumos de la perspectiva constructivista del análisis de política exterior, que permiten entender cómo las identidades de estos países influyen la posición que han adoptado frente a esta institución. Adicionalmente, se escogió una perspectiva cronológica con la finalidad de ir examinando los cambios en el contexto internacional que fueron moldeando el comportamiento de estos países hacia la corte.

El constructivismo permite estudiar la construcción de las identidades de los estados, tanto a nivel interno como externo, y a partir de ahí establecer los intereses de esos estados. Una de las premisas más importantes de esta teoría en esta materia es que las identidades e intereses no vienen dados, sino que se construyen. En ese sentido, esta tesis analizó los pronunciamientos oficiales de funcionarios gubernamentales clave en los diferentes gobiernos de Estados Unidos y Rusia, así como los pronunciamientos y documentos producidos por otros actores del sistema internacional en relación a este tema. Esto permitió establecer las limitaciones que estos dos países han impuesto a la corte y cómo esos comportamientos han debilitado su accionar, tomando en cuenta la influencia de estos países en los asuntos de seguridad y paz mundiales. Asimismo, como parte del lenguaje, que según Onuf, construye la realidad social, se encuentran las reglas y normas, que son las que marcan las pautas de comportamiento de los agentes. En esta categoría, se analizaron varias normas que constan en el Estatuto de Roma y que resultaron ser las más controversiales, negociadas, aceptadas o rechazadas en todo este proceso.

La metodología utilizada fue inductiva de tipo cualitativo, concentrándose sobre todo en el análisis documental de fuentes primarias, las mismas que fueron contrastadas con fuentes secundarias, logrando así interpretar la realidad social a partir de la información recopilada. El estudio se centró en dos casos emblemáticos de países que

no son partes del Estatuto de Roma, Estados Unidos y Rusia. En ese sentido, se analizó su posición durante las negociaciones del estatuto, iniciadas formalmente en el año 1995 en que se creó un comité preparatorio para que examinara el proyecto de estatuto, luego en la conferencia de 1998 en Roma y, durante la comisión preparatoria, que se encargó de elaborar los documentos anexos al estatuto para el funcionamiento de la CPI, hasta el año 2002. Posteriormente, en el caso de los Estados Unidos, dado que los diferentes gobiernos norteamericanos tuvieron una posición específica hacia la CPI, se abordó el análisis de su posición desde los gobiernos de Bill Clinton, George W. Bush y Barack Obama. En el caso de Rusia, dado que el gobierno de Vladimir Putin y Dimitri Medvedev ha tenido el mismo comportamiento hacia la corte durante el espacio de tiempo que se examina en esta investigación, el análisis se enfocó en las declaraciones en el marco de las reuniones de Naciones Unidas, la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma en el 2010 y el Consejo de Seguridad.

Con estos elementos, el primer capítulo se orientó en presentar al lector el marco conceptual y teórico de esta tesis. Se propuso usar insumos constructivistas para entender la política exterior de Estados Unidos y Rusia frente a la CPI. En particular, se hizo hincapié en el enfoque constructivista de Onuf, el cual utiliza a la “identidad” como categoría analítica para estudiar la política exterior de los estados objeto de esta disertación y los “discursos” de diferentes actores como evidencia para analizar la posición de esos estados, así como el contexto internacional que influye de manera determinante en esas posiciones.

El segundo capítulo analizó la posición de los Estados Unidos hacia la Corte Penal Internacional, evidenciando en un primer momento un recelo y oposición absoluta ante un organismo que no pudieron controlar en la negociación y que surgió en el escenario internacional, rompiendo esquemas y tradiciones, con un nivel de independencia, en la figura de su fiscal, no antes visto. La gran influencia de las ONG y de varios estados medianos y pequeños (pertenecientes al *Like Minded Group*), que no tenían cuentas que rendir en el tema de derechos humanos, impulsaron esos resultados y consiguieron su objetivo. Acto seguido, al constatar que la corte entraría en funcionamiento, los Estados Unidos se embarcaron en una campaña de oposición a la corte, entrando en la lógica de marginación activa, de la que habla Bosco (2014: 12). Así, atacaron públicamente los defectos que percibían en la institución, aprovechando

todos los espacios políticos y diplomáticos bilaterales y multilaterales para posicionar esa opinión, desplegando recursos políticos, legales e inclusive económicos para socavar el apoyo que la corte recibe por parte de los demás países de la comunidad internacional, utilizando su poder para reafirmar la primacía de los procesos políticos antes que los judiciales y así deslegitimar los objetivos que persigue la corte (Bosco, 2014: 12).

Las limitaciones impuestas por este país, por ende, son evidentes. En las negociaciones del estatuto lograron que el crimen de agresión no fuera definido y que, en caso de definirlo, lo cual ocurrió en el 2010 en la Conferencia de Revisión, quedara circunscrito a la activación del mismo a través del Consejo de Seguridad. Esto en la práctica, por ejemplo, pudo haber influido en alguna manera para que el fiscal de la corte no hubiese intentado estudiar situaciones en que se presume se han cometido crímenes de competencia de la CPI, como es el caso de la situación en Irak, por ejemplo. Lograron que alrededor de 100 estados de la comunidad internacional firmaran un acuerdo bilateral de inmunidad, garantizando a través de ello la inmunidad para los funcionarios estadounidenses civiles y militares. Lograron negociar en dos ocasiones dos resoluciones del Consejo de Seguridad que suspendían la competencia de la corte para tratar crímenes cometidos por ciudadanos de estados no partes en otros países. Lograron, a través de una ley interna, prohibir la ayuda militar a los estados partes del estatuto, condicionar su participación en las operaciones de paz, e incluso autorizar intervenciones militares para liberar a los nacionales estadounidenses detenidos por la CPI.

En el transcurso de los siguientes años, Estados Unidos fue cediendo su posición. Las razones para ese cambio de posición fueron varias. En primer lugar, la campaña en contra de la corte, no surtió efecto. El discurso sobre rendición de cuentas de los culpables de crímenes internacionales se había arraigado en los grupos que apoyaban a la CPI y, en ese escenario, la posición estadounidense no tenía apoyo. Esto hizo que Estados Unidos no pudiera convencer a otros estados de marginar a la corte. Más aún, no solamente estados medianos y pequeños y organizaciones de la sociedad civil aunaron esfuerzos para oponerse a dicha campaña, sino también estados fuertes como Alemania, Francia, Inglaterra, Brasil. La Unión Europea, por su parte, se opuso públicamente al comportamiento de Estados Unidos frente a la corte, adoptando varias

posiciones comunes y medidas para evitar que los países miembros firmen acuerdos bilaterales de inmunidad. Las objeciones que la potencia tenía en referencia a que algunos artículos del estatuto podrían interferir con las decisiones en política doméstica y con el rol que tiene Estados Unidos en el aseguramiento de la paz y seguridad mundiales, pero no tenían sustento ni coherencia con su política de intervenciones judiciales internacionales previas. Por otro lado, Estados Unidos se dio cuenta que la corte, tal como estaba funcionando, no constituía un peligro para sus intereses. En realidad no constituye peligro para ninguna de las potencias pues, pudiendo su fiscal iniciar investigaciones en varios casos, se ha abstenido de iniciarlas cuando están de por medio países poderosos, evitando confrontaciones. Al remitir la situación en Darfur, Sudán en 2005, con la abstención del voto de Estados Unidos, permitiendo en realidad esa acción, se dio una primera señal de apertura. En el 2011, la remisión de la situación de Libia con el voto unánime de todos los miembros del Consejo de Seguridad indicó que la potencia había ido aceptando poco a poco al tribunal o, como dice Bosco, acomodándose a él.

El tercer capítulo, por su parte, analizó la posición de Rusia ante la Corte Penal Internacional evidenciando una marcada indiferencia de la potencia ante este tribunal, lo que Bosco denomina “marginación pasiva” (Bosco, 2014: 12). En el nivel del discurso, los representantes rusos se presentaron poco confrontativos y diplomáticos. No revelaron ni dieron a conocer claramente sus intenciones. Sus acciones, más bien, fueron marcando la pauta de su posición que se ha resumido en posicionar la labor del Consejo de Seguridad por encima de cualquier otra institución. Ha colocado a este organismo en la cúspide de una pirámide en la que cualquier otro esfuerzo por combatir la impunidad y establecer un sistema de rendición de cuentas de individuos pierde importancia para este país.

Las limitaciones a la actuación a la corte impuestas por Rusia se han dado en función precisamente de esa indiferencia ante su actuación y ante los objetivos de la misma. Tomando en cuenta el nivel de influencia que ha tenido, sobre todo, en el espacio pos soviético y con otros países emergentes, en especial China, el hecho de que Rusia no pensara en ratificar el estatuto y, más bien, se distanciara, ha incitado a otros países a seguir su camino. De la misma manera, en el Consejo de Seguridad, ante hechos evidentes de graves violaciones de los derechos humanos como lo era el caso de

Siria, impulsó un bloqueo dificultando los esfuerzos para construir la Corte Penal Internacional y consagrar el principio de responsabilidad individual ante los crímenes más execrables que aquejan a la humanidad.

Como se puede observar, ambos casos de estudio presentan diferencias en su manera de limitar la actuación de la Corte Penal Internacional. En efecto, el acercamiento de estos países hacia la corte ha respondido a diversos factores, como su política interna, su política exterior, sus intereses, sus presiones institucionales y sus identidades. En ese sentido, Estados Unidos fue la única potencia que adoptó una política de marginación activa, especialmente entre los años 2001-2006. Rusia, por su parte, al igual que otros estados poderosos como China, India e inclusive Japón (en esos años), marginaron al tribunal de manera pasiva. No obstante las diferencias en su forma de actuar, tanto Estados Unidos como Rusia comparten una preocupación común respecto a la CPI: “la falta de control sobre una institución que debilita la soberanía [de los estados] en una forma sin precedentes” (Bosco, 2014: 177). Es por esta razón que, si bien la situación en Libia fue referida a la corte por el Consejo de Seguridad con el voto unánime de sus miembros, lo que dio a entender una aceptación de la corte y sus funciones, las dos potencias junto con otros estados fuertes han intentado controlar el tribunal a través del Consejo de Seguridad y las decisiones que toman en él sobre las diferentes situaciones que se presentan, manejando a discrecionalidad la remisión o aplazamiento de los casos, en función de sus intereses.

En este balance de diferencias y puntos en común entre Estados Unidos y Rusia en su comportamiento hacia la CPI se encuentra la principal contribución de esta investigación al mundo académico. En efecto, analizar las limitaciones impuestas por los dos países a la actuación de la corte desde el análisis de política exterior con insumos constructivistas permite entender la influencia de las identidades de los estados para explicar su comportamiento frente a la CPI. La mayoría de estudios sobre la CPI se han concentrado en estudiar a la institución y los desafíos que presentan al mundo globalizado desde enfoques jurídicos, neoinstitucionalistas y neorrealistas. Existen además importantes análisis de los artículos del estatuto, del funcionamiento de la corte, de los casos que examina, entre otros temas. Por el contrario, el presente trabajo no concentra la evidencia en la institución, en su burocracia interna o en algún caso en específico. Más bien, asume la importancia de la corte como una institución clave en el

sistema de gobernanza global en derechos humanos y profundiza el análisis de los discursos de dos estados importantes que no han ratificado el estatuto y el contexto en el que esos discursos se han ido produciendo. A partir de ello, establece las limitaciones que estos dos poderes han impuesto a la actuación de la CPI, evidenciando que, a pesar de tratarse de una institución con un grado importante de independencia, la influencia que ejercen los países poderosos en ésta incide, en gran medida, en su alcance.

En la medida en que una sociedad en la que se respeten los derechos humanos debe sancionar a los responsables de violarlos y estudios de este tipo contribuyen a ampliar el debate sobre este tema y posicionarlo en el mundo académico, constituiría un gran aporte profundizar en el análisis de la posición de otros países que tampoco han ratificado el estatuto. Por ejemplo, sería particularmente útil entender la posición de los países árabes, de los cuales solamente Comoras, Jordania y Túnez han ratificado este instrumento, así como de países como China, India o Cuba. Otro tema interesante a analizar a través de esta perspectiva podría ser el comportamiento de la corte como institución y las estrategias que emplea para insertarse en el sistema internacional, profundizando en pronunciamientos del fiscal, los jueces o los representantes diplomáticos de los diferentes países que participan en las sesiones de la asamblea de los estados partes, lo cual evidenciaría las concesiones que la institución ha hecho, a cambio de un lugar en el escenario internacional. Por último, sería importante también investigar la actuación del Consejo de Seguridad hacia la corte, profundizando en el análisis de las resoluciones que ha tomado con respecto a las diferentes situaciones que examina, para de esa manera entender mejor el grado de control que las potencias ejercen sobre la corte.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirrezábal Quijera, Irune (2003). “La Lucha Aislada de EEUU contra la CPI”. En *Monitor de la Corte Penal Internacional*, número 25: 3, 11.
- Alcoceba Gallego, Amparo (2003). “La Ilicitud Internacional de los Acuerdos Antídoto celebrados por Estados Unidos para evitar la jurisdicción de la CPI”. Disponible en: http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/22140/1/ADI_XIX_2003_10.pdf, visitado en mayo 11 de 2013.
- Amnistía Internacional (1994). “Establishing a just, fair and effective International Criminal Court”. Disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IO40/005/1994/en/3ac602a8-ebeb-11dd-8cf1-49437baee106/ior400051994en.pdf>, visitado en octubre 17 de 2014.
- (2002). “Corte Penal Internacional: Los esfuerzos estadounidenses por conseguir impunidad para el genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra”. Disponible en: <http://www.amnesty.org/es/library/asset/IO40/025/2002/es/57d98c9f-d7f4-11dd-9df8-936c90684588/ior400252002es.html>, visitado en julio 12 de 2014.
- (2003). “Impunidad a cambio de ayuda: Estados Unidos y la Justicia internacional”. En *Informes de ONG*. Sitio web de la Coalición por la CPI. Disponible en: http://www.iccnw.org/documents/PRNicaraguaICC2003_en.pdf, visitado el mayo 11 de 2013.
- (2003). Comunicación No. EUR/46/055/2003. 17 de julio. Irene Khan, Secretaria General de Amnistía Internacional se dirige a Vladimir Putin. Disponible en: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR46/055/2003/ru/52da0397-d6ca-11dd-ab95-a13b602c0642/eur460552003en.pdf>, visitado en octubre 6 de 2014.
- (2007). “Estados Unidos y la Corte Penal Internacional”. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/campaigns/usa-and-international-criminal-court>, visitado en enero 26 de 2014.
- Arriola, Jonathan (2013). “El Constructivismo: su revolución “onto-epistemológica” en Relaciones Internacionales”. *Revista Opinião Filosófica, Porto Alegre*, Vol. 4, número 1: 377-396.
- Banchoff, Thomas (1999). “German Identity and European Integration”. En *European Journal of International Relations*, Vol. 5, número 3: 259-289.
- Barnett, Michael (1999). “Culture, Strategy and Foreign Policy Change: Israel’s Road to Oslo”. En *European Journal of International Relations*, Vol. 5, número 1: 5-36.
- Bedont, Barbara y Matas, David (1998). “Negotiating for an International Criminal Court”. En *Peace Magazine*: 21.
- Bellinger, John (2008). “The United States and the International Criminal Court: Where we’ve been and where we’re going”. *Remarks to the DePaul University College of Law*. 25 de abril. Disponible en: http://www.amicc.org/docs/Bellinger_4_25_2008.pdf, visitado en julio 13 de 2014.
- Björkdahl, Annika (2006). “Promoting Norms through Peacekeeping: UNPREDEP and Conflict Prevention”. En *International Peacekeeping*, Vol. 13 número 2: 214-228.
- Bloom, William (1990). *Personal identity, national identity and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bolton, John (1998). “Courting Danger – What’s wrong with the International Criminal Court”. En *The National Interest*, número 54: 60.

- Bosco, David (2014). *Rough Justice The International Criminal Court in a World of Power Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bravin, Jess (2006). "US Warms to Hague Tribunal". *The Wall Street Journal*. 14 de junio. Disponible en: <http://www.amicc.org/docs/6-14-06%20Wall%20Street%20Journal.pdf>, visitado en julio 13 de 2014
- Broomhall, Bruce (2003). *International Justice and the International Criminal Court. Between Sovereignty and the Rule of Law*. Nueva York: Oxford University Press.
- Brotóns, Antonio Remiro. (2007) "Crímenes y Tribunales Internacionales" en *Política Exterior*, Vol. 21, número 115: 141-146.
- Brown, Bartram S. (1999). "US Objections to the Statute of the International Criminal Court: A brief response". En *NYU Journal of International Law and Politics*, Vol. 31: 855-891.
- Bryman, Alan (2008). *Social Research Methods*. Nueva York: Oxford University Press.
- Burroughs, John (2003). "U.S. Opposition to the International Criminal Court". En *The Lawyers Committee on Nuclear Policy Inc.* Disponible en: http://www.lcnp.org/global/ICC_USOPP.htm, visitado en abril 20 de 2014.
- Calle, Fabián y Merke, Federico (2005). "La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar". En *Agenda Internacional* No. 3. Disponible en: <http://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n3/0307.pdf> visitado el 21 de julio de 2013.
- Cámara, Manuel de la (2010). "La política exterior de Rusia". Madrid: Real Instituto Elcano.
- Checkel, J. (1997). "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide". En *European Journal of International Relations* Vol. 3, No. 4: 473-495.
- Chugrov, Sergei (2000). "Russian foreign policy and human rights: Conflicted culture and uncertain policy". En *Human Rights and Comparative Foreign Policy: Foundations of Peace*. David Forsythe comp.: 1-25. Tokyo: United Nations University.
- Coalición de organizaciones no gubernamentales americanas por la CPI (2009). "Respuestas escritas al Comité de Relaciones Internacionales del Senado por Hillary Clinton". Disponible en: <http://www.amicc.org/docs/KerryClintonQFRs.pdf>, visitado en julio 13 de 2014.
- (2009). "Remarks by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at New York University's Center for Global Affairs and center on International Cooperation, 'A New Course in the World, a New Approach at the UN'". Disponible en: <http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/august/127953.htm>, visitado en octubre 19 de 2014.
- Coalición por la CPI (2002). "Congreso de Estados Unidos aprueba 'Ley de Invasión de La Haya'". En *Comunicados de Prensa*, julio 26. Disponible en http://www.iccnw.org/documents/CICC_PR26july2002_sp.pdf, visitado en mayo 11 de 2013.
- (2006). "Los mal llamados 'Acuerdos Bilaterales al artículo 98' propuestos por EEUU". En *Hojas Informativas*. Disponible en: http://www.iccnw.org/documents/CICCFSArt98_Aug2006_sp.pdf, visitado en mayo 11 de 2013.
- (2006). "Reseña de la Oposición de los Estados Unidos de América a la Corte Penal Internacional". En *Hojas Informativas*. Disponible en: http://www.iccnw.org/documents/CICC_FSUSopposition_11Dec06_sp.pdf, visitado en mayo 11 de 2013.

- (s/f). “Historia de la Corte Penal Internacional”. Disponible en: <http://www.iccnw.org/?mod=icchistory>, visitado en enero 18 de 2014.
- (s/f). “Sobre la Coalición”. Disponible en: <http://www.iccnw.org/?mod=coalition>, visitado en junio 22 de 2014.
- (s/f). “Estado de los ABIs”. Disponible en: www.iccnw.org/documents/CICCFS_BIAstatus_current.pdf. Visitado el 9 de julio de 2014.
- (s/f). “EEUU solicita renovación de la resolución 1487 del Consejo de Seguridad”. *Alerta de Prensa*. Disponible en: http://www.iccnw.org/documents/CICC_PR19May2004_sp.pdf, visitado en octubre 19 de 2014.
- Covarrubias Velasco, Ana y Ortega Nieto, Daniel Eds. (2007). *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*. México, D.F.: El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales.
- Cox, Robert (1992). “Multilateralism and World Order”. En *Review of International Studies*. Vol. 18, número 2: 161-180. Cambridge: Cambridge University Press.
- Donnelly, Jack (2007). *International Human Rights*. Colorado: Westview Press.
- (2007). “La soberanía de los estados y los derechos humanos”. En *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*, Covarrubias Velasco, Ana y Ortega Nieto, Daniel (eds): 17-44. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- (2011). “The Social Construction of International Human Rights”. En: *Relaciones Internacionales*, número 17: 1-30.
- Dunne, Tim (2001). “Liberalism”. En *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*, John Baylis y Steve Smith, eds. Oxford: Oxford University Press.
- Egas, María Gabriela (2013). “En busca de un lugar de la sociedad mundial: La Escuela Inglesa y la Corte Penal Internacional”. Tesis de maestría. FLACSO Ecuador.
- Espinosa, Carlos (2004). “Unilateralismo y Multilateralismo”. En *Comentario Internacional*, número 5: 65-76.
- Federación Internacional de los Derechos Humanos (2002). “International Criminal Court (ICC) No to American Exceptionalism. Under Cover of the War Against Terrorism, a Destructive US Offensive Against the ICC”. Sitio web American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court. Disponible en: http://www.amicc.org/docs/FIDH_US.pdf, visitado en julio 12 de 2014.
- Fierke, Karin (2001). “Critical Methodology and Constructivism”. En *Constructing International Relations: the next generation*, Karin M. Fierke y Knud Erik Jørgensen (comp.). Nueva York: M.E. Sharpe.
- (2007). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Forsythe, David ed. (2000). *Human Rights and Comparative Foreign Policy: Foundations of Peace*. Tokyo: United Nations University.
- Forsythe, David (2006). *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gardner, Maggie (2003) “A pesar del reducido éxito, EEUU sigue atacando a la Corte”. En *Monitor de la Corte Penal Internacional*, número 24: 4.

- Goodliffe, Jay y Hawkins, Darren (2009). "A funny thing happened on the Way to Rome: Explaining International Criminal Court". En *The Journal of Politics*, Vol. 71, número 3: 977-997.
- Goodman, Ryan y Jinks, Derek (2004). "How to influence states: socialization and International Human Rights Law". En: *Duke Law Journal*, Vol. 54, número 3: 621-703.
- Hall, Stuart (2005). "Cultural studies and its theoretical legacies". En *Stuart Hall: Critical Dialogues in Cultural Studies*, Kuan-Hsing Chen y David Morley (eds.): 261-274. E-library Taylor & Francis.
- Hasenclever, Andreas, et. al (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herencia Carrasco, Salvador (2003). "Corte Penal Internacional: Balance y Perspectivas". Comisión Andina de Juristas y la Facultad de Derecho de la Universidad de San Marcos.
- Human Rights Watch (2011). "Rusia". *Resumen de País*. Disponible en: http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/WR%202011%20-%20Russia_spanish.pdf, visitado en octubre 7 de 2014.
- Kaye, David (2012). "Some Thoughts on Russia and the International Criminal Court". Background paper de *The Council and the Court Report*. Disponible en: <http://councilandcourt.org/files/2012/11/Russia-and-ICC.pdf>, visitado en octubre 7 de 2014.
- Kaye, David et. al (2013). *The Council and the Court: Improving Security Council Support of the International Criminal Court Report*. Irvine School of Law. University of California.
- Katzenstein, Peter J., Ed. (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Keohane, Robert (1988). *Después de la Hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires, Argentina: Colección Estudios Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988). *Poder e Interdependencia*. Buenos Aires: GEL Editores.
- Khojasteh, Amitis (2007). "Darfur, the International Criminal Court and the United States". Disponible en: <http://www.amicc.org/docs/Darfur%20the%20ICC%20and%20the%20US.pdf>, visitado en julio 13 de 2014.
- Kirsch and Holmes (1999). "The Rome Conference on an International Criminal Court: The Negotiating Process". En *The American Journal of International Law*, Vol. 93, número 2: 2-12.
- Klotz, Audie y Cecelia Lynch (2007) *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. Nueva York: M.E. Sharpe.
- Kowert, Paul (1998). "Agent versus Structure in the Construction of National Identity" En *International Relations in a constructed world*. Kubálková Vendulka, Onuf, Nicholas y Kowert, Paul (eds.): 101-122. New York: M.E. Sharpe.
- Kubálková, Vendulka (1998). "The Twenty Years' Catharsis: E.H. Carr and IR". En *International Relations in a constructed world*. Kubálková Vendulka, Onuf, Nicholas y Kowert, Paul (eds.): 25-58. New York: M.E. Sharpe.
- (1998). "Reconstructing the Discipline: Scholars as Agents" En *International Relations in a constructed world*. Kubálková Vendulka, Onuf Nicholas y Kowert, Paul (eds.): 193-202. New York: M.E. Sharpe.

- Kubáľková, Vendulka, Onuf, Nicholas y Kowert, Paul Eds. (1998). *International Relations in a constructed world*. New York: M.E. Sharpe.
- Kubáľková, Vendulka, Onuf, Nicholas y Kowert, Paul (1998). "Introduction: Constructing Constructivism" En *International Relations in a constructed world*. Kubáľková Vendulka, Onuf Nicholas y Kowert, Paul (eds.): 3-24. New York: M.E. Sharpe.
- Kubáľková, Vendulka, Ed. (2001). *Foreign Policy in a Constructed World*. New York: M. E. Sharpe.
- Lee, Roy S, editor (1999). *The International Criminal Court: the making of the Rome Statute: issues, negotiations and results*. The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Lee, Roy S, (1999). "Introduction". En *The International Criminal Court: the making of the Rome Statute: issues, negotiations and results*. Roy S. Lee (ed.): 1-36. The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Mearsheimer, John (1994). "The False Promise of International Institutions". En *International Security*, Vol. 19, número 3: 5-49.
- Mehann, Eugene (1971). "The Concept 'Foreign Policy'". En *Comparative Foreign Policy: Theoretical Essays*. Wolfram F. Hanrieder ed: 265-294. Nueva York: David McKay.
- Merke, Federico (s/f). "Identidad y política exterior en la teoría de las Relaciones Internacionales", IDICSO, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Universidad del Salvador. Buenos Aires, Argentina.
- Merke, Federico (2004). "Entre el 9/11 y el 11/9: debates y perspectivas sobre el cambio en las relaciones internacionales". En *Foro Internacional*, Vol. 44, número 4: 690-725. El Colegio de México.
- Montes, Marcelo (2012). "Identidad y política exterior rusa bajo Putin-Medvedev (2000-2012)". Ponencia presentada para el VI Congreso de Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata, Argentina.
- Moravcsik, Andrew (2000). "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe". En *International Organization*, Vol. 2, número 54: 217-252. The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2014). "Occupied Palestinian Territory: Gaza Emergency". *Situation Report*. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_opt_sitrep_04092014.pdf, visitado en octubre 31 de 2014.
- Onuf, Nicholas (1998). "Constructivism: A User's Manual". En *International Relations in a constructed world*. Kubáľková Vendulka, Onuf, Nicholas y Kowert, Paul (eds.): 58-78. New York: M.E. Sharpe.
- (2001). "Speaking of Policy". En *Foreign Policy in a Constructed World*. Kubáľková, Vendulka, Ed: 77-98. New York: M. E. Sharpe.
- Orozco, Gabriel (2006). "El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales." En *Revista CIDOB d'Àfers Internacionals*, número 72: 161-180.
- Ortega, María Luisa (2012). *La reinvencción de la OTAN: Transformación Institucional desde el discurso*. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador.
- Palacián, Blanca de Inza (2012). "La responsabilidad de proteger y el derecho de veto". *Documento de Análisis*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA09-2012_ResponsabilidadProtegerDchoVeto_BPI.pdf visitado en octubre 13 de 2014.

- Peskin, Victor (2009). "Caution and Confrontation in the International Criminal Court's Pursuit of Accountability in Uganda and Sudan". En: *Human Rights Quarterly*, número 31: 655-691. The Johns Hopkins University Press.
- Rivera, Fredy (2012). *La seguridad perversa: Política, democracia y derechos humanos en el Ecuador 1998-2006*. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador.
- Rubio, Celmira (2013). "¿Cómo los medios construyeron el conflicto entre Colombia y Ecuador entre 2008 y 2010?". Tesis de maestría. FLACSO Ecuador.
- Schabas, William A. (2011). *An introduction to the Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheffer, David (2001). "A Negotiator's perspective on the International Criminal Court". En *Military Law Review*, Vol. 167: 1-19. Virginia, The Judge Advocate General's School.
- Schelling, Thomas (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Smith, Steve (2001). "Foreign Policy is what States make of it: Social Construction and International Relations Theory". En *Foreign Policy in a Constructed World*. Kubálková, Vendulka, Ed: 38-55. New York: M.E. Sharpe.
- Soler, Eduard (2012). "Mucho más que Siria: las razones tras el veto ruso y chino". En *Opinión CIDOB*, número 138. Disponible en: http://www.cidob.org/publications/opinion/mediterraneo_y_oriente_medio/mucho_mas_que_siria_las_razones_tras_el_veto_ruso_y_chino, visitado en octubre 13 de 2014.
- Sommer, Christian (2009). "Los acuerdos bilaterales de inmunidad y el Art. 98 del Estatuto de la CPI". En: *Corte Penal Internacional Salvaguardas y Revisión del Estatuto de Roma*, Rafael A. Prieto (ed. académico): 163-190. Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.
- Struett, Michael J. (2008). *The Politics of constructing the International Criminal Court, NGOs, Discourse and Agency*. New York: Palgrave Macmillan.
- Thomas, Daniel (2005). "Human Rights Ideas, the Demise of Communism, and the End of the Cold War". En: *Journal of Cold War*, Vol. 7, número 2: 110-141.
- Tryggstad, Torunn (2010). "The UN Peacebuilding Commission and Gender: A Case of Norm Reinforcement". En *International Peacekeeping*, Vol. 17, número 2: 159-171. Taylor & Francis.
- Vivanco, José Miguel (2007). "La Internacionalización de la Justicia". En *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*: 149-173. Covarrubias Velasco, Ana y Ortega Nieto, Daniel (eds.) México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Wæver, Ole (2000). "The EU as a Security Actor. Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-Sovereign Security Orders". En *International Relations Theory and the Politics of European Integration*. Morten Kelstrup y Michael C. Williams, eds: 250-294. London: Routledge.
- Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: GEL Editores.
- Waltz, Kenneth (1999). "Globalization and Governance". En *PS: Political Science & Politics*, Vol. 32, número 4: 693-700. Cambridge University Press.
- Washburn, John. (1999) "The Negotiation of the Rome Statute for the International Criminal Court and International Lawmaking in the 21st Century". En *Pace International Law Review*, Vol. 11, número 2: 361-377.
- Wendt, Alexander (1992). "Anarchy is What States Make of it" en *International Organization*. Vol. 26, número 2: 391-425.

Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

DOCUMENTOS OFICIALES:

Asamblea General de las Naciones Unidas (1946). Res. 95 (I). 11 de diciembre. Confirmación de los principios de derecho internacional reconocidos por el estatuto del Tribunal de Nuremberg.

----- (1995). A/C.6/50/SR.28. 14 de diciembre. : Acta Resumida de la 28ª sesión Tema 142 del Programa: Establecimiento de una Corte Penal Internacional (continuación).

----- (1995). A/RES/50/46. 18 de diciembre. Establecimiento de un comité preparatorio para seguir examinando las principales cuestiones sustantivas y administrativas suscitadas por el proyecto de estatuto preparado por la Comisión de Derecho Internacional.

----- (1996). Press Release L/2761 1st Meeting (AM) marzo 25.

----- (1998). A/CONF.183/13. Official Records United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court (1998). Vols. 1, 2 y 3. Final Documents.

----- (1998). Res. F A/CONF.183/10. 17 de julio. Conferencia de Roma. Establecimiento comisión preparatoria de la CPI.

----- (1999). PCNICC/1999/DP.12. 29 de julio. Comisión Preparatoria Propuesta Rusia en el Grupo de Trabajo sobre los Elementos del Crimen sobre el crimen de agresión.

----- (2001). "Excerpts from the 6th Committee Discussion of Item 164: Establishment of the International Criminal Court/ 56th Assembly of the United Nations".

Consejo Europeo (2002). Res. 1336. Amenazas a la Corte Penal Internacional.

Consejo de Seguridad (1993). S/RES/827. 25 de mayo. Establecimiento del tribunal internacional para enjuiciar a los presuntos responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia.

----- (1994). S/RES/955. 8 de noviembre. Establecimiento del tribunal internacional para enjuiciar a los presuntos responsables de genocidio y otras graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Ruanda.

----- (2002). S/RES/1422. 12 de julio. Contempla inmunidad a funcionarios de estados no miembros del Estatuto de Roma por 12 meses en virtud artículo 16 del estatuto.

----- (2003). S/RES/1487. 12 de junio. Contempla inmunidad a funcionarios de estados no miembros del Estatuto de Roma por 12 meses en virtud artículo 16 del estatuto.

----- (2003). S/PV.4772. 12 de junio. Acta de la sesión 4772. Declaración del Secretario de las Naciones Unidas.

----- (2005). S/RES/1593. 31 de marzo. Remisión de la situación en Darfur, Sudán.

----- (2011). S/RES/1970. 26 de febrero. Remisión de la situación en Libia.

----- (2011). S/RES/1973. 17 de marzo. Sobre la situación en Libia.

Departamento de Estado de los Estados Unidos (2005). Comunicado de Prensa No. 2005/463.

Corte Penal Internacional (2002) resolución ICC-ASP/1/Res. 1. 9 de septiembre. Continuación del trabajo del crimen de agresión.

----- (2009) Resolución ICC-ASP/8/Res. 6. 26 de noviembre. Sobre la Conferencia de Revisión.

----- (2010). Documentos Oficiales de la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Unión Europea (2001). Posición común 2001/443/PESC. Sobre la CPI. 11 de junio.

----- (2002). Posición común 2002/474/PESC. Sobre la CPI. 20 de junio.

----- (2002). Declaración 8864/02. Sobre la posición de Estados Unidos frente a la CPI.

----- (2002). Comunicado de Prensa PRES-02-279. Conclusiones y anexo que contiene los principios rectores de la UE en relación a los acuerdos bilaterales de inmunidad.

----- (2003). Posición común 2003/444/PESC. Sobre la CPI. 16 de junio.

----- (2011). Posición común 2011/168/PESC. Sobre la CPI. 21 de marzo.

PÁGINAS WEB:

Amnistía Internacional: <http://www.amnesty.org/>

Coalición de las Organizaciones No Gubernamentales Americanas por la Corte Penal Internacional: <http://www.amicc.org/>

Coalición por la Corte Penal Internacional: www.iccnw.org/

Colección de tratados de las Naciones Unidas: <https://treaties.un.org/>

Corte Penal Internacional: www.icc-cpi.int/

Documentos oficiales del Sistema de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/documents/>

Departamento de Estado de los Estados Unidos: www.state.gov

Equipo Nizkor: <http://www.derechos.org/nizkor/eng.html>

Global Policy Forum: <https://www.globalpolicy.org/>

Human Rights Watch: www.hrw.org/

Oficina de las Naciones Unidas para la coordinación de los asuntos humanitarios: <http://www.unocha.org/>

Unión Europea. El acceso al Derecho de la Unión Europea: <http://eur-lex.europa.eu/>

DECLARACIONES:

Declaración Presidente Bill Clinton, (1997). Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York. Pronunciada en la sesión de septiembre 22.

----- (2000). Discurso oficial del Presidente de los Estados Unidos sobre la firma del Estatuto de Roma. Pronunciado en diciembre 31.

Declaración David Scheffer, Embajador en misión especial para asuntos de crímenes de guerra, jefe de la delegación estadounidense para la conferencia en Roma. Recogida en: *New York Times*, agosto 13 de 1997.

----- (1997). "U.S. Policy and the Proposed Permanent International Criminal Court". *Address before the Carter Center*, Atlanta, Georgia. Noviembre, 13.

----- (1998). *Hearing on the United Nations International Criminal Court before the Senate Committee on Foreign Relations*, 105th Cong.

----- (2002). Sobre los acuerdos contemplados en el artículo 98 del Estatuto de Roma. Recogida en: *Wall Street Journal*. Septiembre 20.

Declaración de Marc Grossman, Subsecretario para Asuntos Políticos (2002). *Remarks to the Center for Strategic and International Studies*. Mayo 6. Washington, D.C.

Declaración Oficial del Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton sobre la firma del Estatuto de Roma. (2000). Diciembre 31.

DOCUMENTOS LEGALES:

Estatuto de la Corte Penal Internacional. 17 de julio de 1998.

Carta de las Naciones Unidas. 26 de junio de 1945.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. 10 de diciembre de 1948.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. 23 de mayo de 1969.