



323

ABRIL
2015

PALESTINA EN LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: poco pero mucho

Pere Vilanova, Investigador Sénior Asociado CIDOB

Es cierto que una de las novedades más esperanzadoras para la consolidación de un orden internacional más justo y equitativo fue la creación de la Corte Penal Internacional (en adelante CPI). Algunos expertos ya apuntaron que la década de los 90 del pasado siglo iba en esta misma dirección, cuando Naciones Unidas impulsó la puesta en marcha de Tribunales Penales Internacionales para la Ex-Yugoslavia y para Ruanda. Pero se criticó su carácter ad-hoc, es decir que se les confinaba a los dos mencionados casos, y se ponía fecha de caducidad a su funcionamiento material. En 1998, a las puertas del cambio de siglo, se dio un nuevo paso adelante cualitativamente más importante. El estatuto de Roma firmado ese año permitió que el 1 de julio de 2002 entrase en funcionamiento la CPI, paso histórico en materia de la universalización de la protección de los derechos humanos. Se trataba del primer tribunal penal internacional, creado por Naciones Unidas, pero con plena autonomía funcional, es decir que responde -en principio- únicamente a la norma que lo creó y a su reglamento de funcionamiento. Hoy en día son más de 120 países los que han ratificado el Estatuto de Roma, es decir que han aceptado la jurisdicción de la Corte. Al menos a nivel simbólico se trata de un paso de gigante.

Por un lado se ocupa de crímenes que ya están sólidamente anclados en el Derecho Internacional Humanitario, como son el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, y en una precisión reglamentaria ulterior (de 2010) se añade específicamente el Crimen de Agresión, aunque algunos autores opinan, con autoridad, que es un delito subsumible en los tres primeros, como también lo es el relativo a la utilización de la violación como arma de guerra, o el delito de limpieza étnica.

Por otro lado, se rige por los exigentes criterios penales y procesales más clásicos: el crimen ha de estar definido por ley y ha de ser competencia de la CPI; la responsabilidad penal es individual, no es aplicable a personas jurídicas; no puede juzgar a menores de 18 años (en el momento de cometer el crimen); imprescriptibilidad de los crímenes (pero sólo para los delitos cometidos después de la entrada en vigor de la CPI, es decir que no hay retroactividad en relación a crímenes anteriores).

Y aquí empiezan las reservas de los analistas más críticos. Se trata de una jurisdicción supletoria o complementaria, es decir que en principio sólo puede juzgar si se puede verificar que el o los Estados con responsabilidad en el presunto caso

no ejercen, o no quieren ejercer sus obligaciones penales. Esto permite grandes dilaciones (Israel “investigando” los casos de los ataques en Gaza y la eventual responsabilidad de autoridades israelíes; no digamos ya el Gobierno sirio investigando el uso de armas químicas contra su población), o simplemente llevar el caso a una vía muerta. Por otra parte, pueden activar la jurisdicción el Fiscal de la Corte, un estado firmante del Estatuto de Roma, o el Consejo de Seguridad, y aquí las cláusulas son muy restrictivas.

Con todo, algún potencial debe tener esta CPI si se tiene en cuenta que países como Estados Unidos, Rusia o China (por cierto miembros permanentes del Consejo de Seguridad con el llamado derecho de veto), y otros implicados en situaciones que podrían dar pie a profundas investigaciones por parte del Fiscal General, como Israel (para Palestina), Irak, Cuba o India, no han firmado el Estatuto de Roma.

Lo que nos lleva al caso de Palestina, que pone de relieve no sólo algunas de las contradicciones de la CPI, sino sobre todo del propio sistema de Naciones Unidas. Por ejemplo, la ONU tiene en estos momentos 193 estados miembros de pleno derecho (el último en ingresar fue Sudán del Sur), de los cuales 135 (a finales de 2014) reconocían el estado de Palestina. ¿Es esto suficiente? No, tal como funciona la ONU. Pero en 2012 Palestina decidió plantear ante la Asamblea General su petición de ser aceptada como estado de pleno derecho. La cosa no tenía ninguna posibilidad de prosperar (ante el seguro veto en el Consejo de Seguridad), pero la segunda línea de defensa era aplicar para pasar de su estatuto anterior (“Entidad Observadora” ante la Asamblea General) al estatuto de “non-member observer state status” (en inglés), lo cual -no deja de ser curioso- le equiparaba al estatuto del Vaticano.

Aquí se abría una puerta que Palestina supo gestionar con habilidad, porque si el nuevo estatuto mantenía a ese territorio en los márgenes del sistema integral de Naciones Unidas, le abría en cambio la posibilidad de actuar ante la CPI en relación a los casos más recientes de grandes ataques en Gaza con cientos de víctimas civiles. La cuestión no es que una acción palestina ante la fiscalía de la Corte tenga muchas posibilidades de sentar a Israel (pero sí a personas físicas concretas) en el banquillo de los acusados. La “visibilidad del caso”, los titulares que ello generaría, son por sí sólo un efecto colateral que ni Israel ni Estados Unidos desean. Eso es lo que ha ocurrido recientemente y el Fiscal ha tenido la obligación de abrir una investigación para casos de delitos cometidos en Gaza, Jerusalén oriental (la zona anexionada que la Comunidad Internacional no reconoce como parte del estado de Israel) y Cisjordania. Esta investigación no puede ser unilateral, pues en términos objetivos el Fiscal tiene que responder a la demanda israelí de investigar los mismos delitos por parte de Hamas o de la Autoridad palestina, o de personas bajo su jurisdicción, cosa que no va a suceder en absoluto.

Mucha gente, de buena fe, puede pensar que en esta situación Palestina va a obtener justicia, o la recuperación de su territorio histórico, o al menos un Estado plenamente reconocido por Naciones Unidas. No es así, o al menos no directamente. Y sobre todo, aun con toda la importancia que la simple creación de la CPI ha comportado, su influencia sobre un inexistente “proceso de paz” es nula o muy escasa. Además, la justicia penal, incluso en jurisdicciones nacionales, si es justa, es procesalmente muy garantista, muy lenta y con presunción de equidad. Probablemente hay más crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, además de limpieza étnica, tan sólo en Oriente Medio y en términos puramente numéricos, que días tiene el milenio, por decirlo así. Y el Fiscal en teoría tiene que actuar en todos los casos, o debería hacerlo. De momento, la CPI ha dictado, en total y para todo el mundo, 26 órdenes de arresto, la Fiscalía ha abierto 8 investigaciones, y tiene dos casos de apelación. Muy centrado, todo su trabajo –y se le critica por ello-, en casos que han tenido lugar en Africa.