

HÉCTOR OLASOLO
MARIO IVÁN URUEÑA-SÁNCHEZ
ANDRÉS SÁNCHEZ SARMIENTO
Coordinadores

15

LA FUNCIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: VISIONES PLURALES DESDE UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

Volumen Especial por el X Aniversario del
Instituto Ibero-Americano de La Haya para
la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia
Internacional



tirant
lo blanch

**PERSPECTIVAS
IBEROAMERICANAS
SOBRE LA JUSTICIA**

LA FUNCIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: VISIONES PLURALES DESDE UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

Volumen Especial por el X Aniversario del Instituto
Ibero-Americano de la Haya para la Paz,
los Derechos Humanos y la Justicia Internacional

Coordinadores

HÉCTOR OLASOLO
MARIO IVÁN URUEÑA-SÁNCHEZ
ANDRÉS SÁNCHEZ SARMIENTO



Facultad de
Jurisprudencia



tirant lo blanch

Valencia, 2021

Capítulo 5

LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNANZA GLOBAL

Salvador Cuenca Curbelo
Rita Lages

1. INTRODUCCIÓN

El propósito del capítulo es analizar la función de la CPI desde la perspectiva de la gobernanza global. Se examinará, en particular, el alcance y el papel jugado por la CPI en el sistema de gobernanza global a través del impacto de sus actuaciones y las relaciones que ha mantenido con otros actores de dicha gobernanza.

Para ello, se hará una aproximación teórica al concepto de gobernanza global, con particular atención al papel que las OI juegan en ella (epígrafe 2), para después analizar el concepto de justicia que guía dicha gobernanza (epígrafe 3). La CPI acoge la idea y hace parte del proceso de gobernanza global, por lo que también se hará un examen de, por un lado, las capacidades y el potencial de la CPI para jugar un papel relevante en ella, y, por otro, las debilidades y fortalezas de las actuaciones de la CPI en sus casi 20 años de existencia (epígrafe 4). Quedan, por consiguiente, fuera del análisis del capítulo elementos como la estructura, los procesos de toma de decisiones y los procedimientos de gobernanza internos de la propia organización.

2. APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA GOBERNANZA GLOBAL: PARTICULAR ATENCIÓN AL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN LA GOBERNANZA GLOBAL

2.1. Gobernanza global: definición, fundamento y elementos de un concepto en permanente discusión

Aunque el concepto de “gobernanza global” ocupa un lugar destacado y es de uso extendido en las ciencias sociales (Levi-Faur, 2012:

5-6), se caracteriza por su vaguedad conceptual y flexibilidad interpretativa (Cepiku, 2006: 1). Sus distintas definiciones resaltan el fenómeno de pérdida del monopolio estatal (o, en palabras de Betts (2011: 5), del alejamiento de los Estados-nación) en el proceso de toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. Esto principalmente viene motivado por la aparición de otros actores transnacionales emergentes que comparten con los Estados, e incluso les disputan, el poder normativo y regulatorio y que llegan a limitar o modelar su comportamiento mediante sus acciones o capacidad de influencia.

En 1995, la CGC, creada en 1992 bajo el auspicio del entonces SGNU, Boutros Boutros-Ghali, presentó en su informe *Our Global Neighborhood* la primera definición del concepto de “gobernanza global” en un documento político internacional. Según la CGC, “gobernanza es la suma de muchas formas en las que las personas e instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual se pueden acomodar intereses diversos o en conflicto y adoptar acciones de cooperación. Incluye instituciones y regímenes formales facultados para obligar al cumplimiento, así como acuerdos informales que las personas e instituciones o han acordado o perciben que redundan en su propio interés” (traducción nuestra) (CGG, 1995: capítulo 1).

Este concepto resalta, en primer lugar, el debilitamiento de la visión del poder y la conducción de la sociedad centrada en los Estados (Ansell & Torfing, 2016: 2), pues como admite la propia CGC, los gobiernos no llevan todo el peso de la gobernanza global. Ese debilitamiento del poder estatal se manifiesta en la participación de nuevos actores (no estatales) en la discusión y toma de decisiones sobre determinados asuntos de interés común mediante mecanismos formales o informales. Así, la gobernanza global incluye la participación de Estados, además de actores supranacionales (como tribunales internacionales), subnacionales (como regiones o ciudades) o no estatales (provenientes de la sociedad civil, como movimientos ciudadanos, o del ámbito privado, como empresas transnacionales) que, pese a sus agendas propias, están movidos por intereses y preocupaciones comunes, y cuentan con capacidad para influir e incluso coproducir normas, generalmente mediante instrumentos de carácter no vinculante (*soft instruments*) y de cooperación (como la persuasión o la coordinación voluntaria). La gobernanza es un proceso descentralizado

(Torfing, Peters, Pierre & Sorensen, 2012: 15), es decir, un modo de ejercicio descentralizado del poder regulatorio y normativo.

En segundo lugar, la gobernanza global es un proceso complejo, interactivo y evolutivo de toma de decisiones a nivel mundial, en el que los distintos actores transnacionales (gubernamentales y no gubernamentales) interactúan entre sí con el objeto de negociar respuestas a problemas o preocupaciones compartidas, guiados por la necesidad de intercambiar recursos. Ello genera relaciones de creciente interdependencia y nuevas formas de coordinación, cooperación, gestión y negociación entre actores públicos y privados, sociales y políticos, gubernamentales y no gubernamentales (Rhodes, 1996: 659). La eficacia de la gobernanza global como proceso de toma de decisiones depende entonces de su capacidad para apoyarse e influir en la toma de decisiones a nivel local, nacional y regional; aprovechar los recursos de personas e instituciones en diferentes niveles; y para construir alianzas y redes de instituciones y procedimientos que permitan a los actores compartir capacidades y desarrollar políticas y prácticas conjuntas sobre asuntos de interés común.

De esta manera, la gobernanza global se presenta como estructura, proceso, mecanismo y estrategia (Levi-Faur, 2012: 8). Es una *estructura* compuesta por un sistema de regulación de normas y prácticas, dotada de una arquitectura institucional propia, formal e informal, y creada por los sujetos tradicionales de DI (Estados y OI) y otros actores transnacionales para la realización de objetivos comunes.

La gobernanza global es también un *proceso* colectivo de gestión y toma de decisiones del que participan numerosos actores que buscan alcanzar dichos objetivos comunes mediante coordinación y regulación a nivel internacional, regional, nacional y local (*multi-level governance*). Es decir, es un proceso en el que el Estado no posee el monopolio del poder de determinar las reglas a las que se deben ajustar individuos, corporaciones, organizaciones e instituciones, sino que comparte o disputa ese poder normativo con otros actores (Betts, 2011: 4). Como sintetiza Rosenau (2000: 4), puede existir “gobernanza sin gobierno”, pues muchas funciones históricamente exclusivas de una institución formal (órganos reguladores, instituciones o agencias gubernamentales) son hoy realizadas en conjunto o autónomamente

por entidades no gubernamentales cuyas reglas son aceptadas por la mayoría de los miembros.

De esta forma, bajo la perspectiva de la denominada *big governance*, la gobernanza global es entendida como un proceso regulatorio resultante de (i) la descentralización y diversificación de la política (la actividad de gobernar, o de influenciar en el gobierno de un Estado, no es exclusiva de una única institución gubernamental que lo ejerce de forma exclusiva a nivel central); y (ii) la expansión de la gobernanza reguladora más allá del Estado (Levi-Faur, 2012: 13), caracterizada por la dispersión de las facultades de reglamentación en numerosos actores, distintos del Estado, que compiten entre sí en la definición, negociación, implementación, supervisión y cumplimiento de políticas (Abbott & Snidal, 2009).

La gobernanza global es asimismo un *mecanismo* de institucionalización de métodos y procedimientos multilaterales de toma de decisiones que, generalmente, son menos jerárquicos y más consensuales que aquellos utilizados por autoridades estatales.

Finalmente, la gobernanza global es *estrategia*. Los actores de gobernanza global diseñan sistemas descentralizados, informales y colaborativos de gobernanza (Levi-Faur, 2012: 9) y definen tácticas para poder influenciar o modificar el comportamiento de los Estados o de otros actores transnacionales (Finkelstein, 1995: 368)¹.

Todo lo anterior se traduce en la existencia de una regulación internacional resultante de la interacción de diversos actores en los diferentes niveles de gobernanza, que varía en función de la voluntad y esfuerzos de los Estados por establecer mecanismos de coordinación y cooperación internacional con agentes no estatales. Sin embargo, el proceso de “gobernanza” se enfrenta en ocasiones a una insuficiente representación democrática y participación igualitaria en las organizaciones y organismos profesionales y científicos que definen las normas, reglas y procedimientos, así como en las agencias gubernamentales que las implementan y en las organizaciones de supervisión encargadas de su cumplimiento, sin que aún se haya desarrollado una

¹ Como señala Betts (2011: 4), lo que determina que la gobernanza sea “global” es su aptitud para limitar o constituir el comportamiento de los Estados y de los actores transnacionales.

base idónea que aporte legitimidad político-jurídica suficiente a las instituciones que desempeñan un papel en la gobernanza global.

Esto refleja la compleja, y a veces conflictiva, relación entre gobernanza global y democracia (Benedict, 2001: 6232) y plantea la cuestión de quién regula al regulador (Benvenisti, 2014: 21). La creación de marcos normativos y regulatorios internacionales no ha sido acompañada, por lo general, de la adopción de reglas transparentes en cuanto a los participantes e intereses efectivamente presentes en los procedimientos de toma de decisiones, del establecimiento de mecanismos de responsabilidad de los actores, ni de información clara y accesible a la ciudadanía respecto del contenido e implicaciones de las decisiones.

2.2. El papel de las organizaciones internacionales en la gobernanza global

La década siguiente a la caída del muro de Berlín trae una expansión del multilateralismo que se manifiesta en el sistema jurídico internacional en un doble sentido. Por un lado, una expansión institucional, mediante la incesante creación de nuevas OI y el fortalecimiento de las ya existentes, capaces de ejercer autoridad sobre otros actores globales (incluidos los Estados). Dicha autoridad se manifiesta en el reconocimiento (o en la percepción) de la obligatoriedad de sus decisiones o de la validez vinculante de los presupuestos técnicos que fundamentan sus recomendaciones con motivo de su conocimiento especializado en ámbitos determinados (Voelsen & Schettler, 2019: 544-546; Zürn, 2018: 9).

Por otro lado, una expansión normativa, expresada en la proliferación de normas, regulaciones y estándares internacionales que encuentran justificación en una embrionaria noción de bien común global y, por ende, aptas para condicionar las competencias autónomas y soberanas de los Estados, afectando su estructura y organización internas (Hurrell, 1999: 60; Zürn, 2018: 8). Precisamente durante este período, el 17 de julio de 1998, tuvo lugar la firma del ECPI, que crea la CPI y la configura como una OI, con sus propios intereses institucionales, al tiempo que constituye un tribunal internacional penal de carácter permanente (Quesada-Alcalá, 2019); una de las pocas OI que, según algunos autores, ejerce, junto con el CSNU, una autoridad

política internacional, entendida como una “forma institucionalizada de autoridad práctica” (Voelsen & Schettler, 2019: 545-546 y 558).

La creación de OI contribuyó al proceso de gobernanza global al potenciar el surgimiento de un “pluralismo jurídico más allá del ámbito estatal” (Delbruck, 2002: 422). Esto se traduce en la existencia de un amplio espectro de sistemas internacionales, hetero y autorregulatorios, funcionalmente interconectados con el derecho interno de los Estados (Nowrot, 2004: 6), y compuestos por una multiplicidad de instrumentos normativos provenientes de fuentes interestatales (creados por Estados u OI) y no estatales (desarrollados y aplicados por actores privados). Dichos instrumentos, independientemente de su naturaleza jurídica, están dotados de una fuerza reguladora importante, haciendo cada vez más difusa la diferenciación entre normas jurídicamente vinculantes y las que no lo son (Nowrot, 2004: 6), y se disputan la competencia para la solución de controversias internacionales.

En este proceso, las OI han originado transformaciones en los métodos de adopción e implementación de decisiones en el ámbito internacional. Con el objetivo de garantizar decisiones preferentemente consensuadas entre sus miembros, las OI han avanzado hacia modelos menos centralizados, más flexibles, informales o semiformales (*v.g.*, cumbres intergubernamentales; reuniones de alto nivel; reuniones regionales periódicas), cuyas decisiones son adoptadas siguiendo métodos de trabajo o procedimientos uniformizados autónoma y voluntariamente por aquellas.

Ahora bien, al mismo tiempo que la expansión institucional y normativa del sistema de gobernanza global se ha profundizado, también se ha acentuado la contestación de la autoridad de las OI por parte de Estados y sociedad civil. Se ha criticado que el sistema de gobernanza global padece problemas de legitimación democrática que menoscaban los principios de igualdad y prohibición de la arbitrariedad en la toma de decisiones, causados por un sesgo tecnocrático y la ausencia de separación de poderes (Zürn, 2018: 9-11). Esto se refiere a la primacía de una racionalidad técnica en la fundamentación de decisiones en materias que comparten un carácter altamente especializado y político, cuya consecuencia es frecuentemente la sustracción de su discusión y resolución del debate público y escrutinio democrático internos. Ciertamente, la “competencia técnica es un elemento esencial

de la buena política” (Innerarity, 2012: 14); sin embargo, la autoridad de quienes ejercen la gobernanza global no debiera quedar al margen del control popular o estándares de igualdad democrática, disputa deliberativa y protección de derechos humanos (Besson, 2020).

La otra crítica señala que la desigualdad fáctica entre los Estados, jerarquizados según su poder e influencia, afecta en la práctica a los procedimientos de toma de decisiones de las OI y está, según Zürn (2018: 10, 252 y 262), institucionalizada y asentada en la arquitectura institucional de la mayoría de las organizaciones e instituciones internacionales existentes. En este contexto, la sociedad civil demanda una participación pública más democrática, representativa, transparente y equitativa, mediante la previsión de reglas claras y eficaces sobre la participación en dichos procedimientos, la creación de espacios de deliberación abierta, acceso a la información, mecanismos de rendición de cuentas y control externo independiente (Sewanyana, 2019).

3. EL CONCEPTO DE JUSTICIA EN LA TEORÍA DE LA GOBERNANZA GLOBAL Y LA COMPRENSIÓN DE LA JUSTICIA INTERNACIONAL

La idea de justicia en el ámbito de la gobernanza global también implica reconocer a esta última una dimensión ética (CGG, 1995: capítulo 2). En otras palabras, la gobernanza global está relacionada, además de con la definición de reglas de participación de los actores globales (estatales y no estatales) en la gestión y decisión de los “asuntos del mundo”, con el reconocimiento de que la concesión a tales instituciones internacionales de competencias normativas y regulatorias en ciertas materias se cimienta en la aceptación previa de valores comunes que, en algunos casos, justifican su propia existencia y la atribución de responsabilidad jurídica. Por ejemplo, la paz, la seguridad, la justicia o la dignidad humana han sido el fundamento para la creación de un gran número de OI (véanse, por ejemplo, los preámbulos de los tratados constituyentes de la ONU, del Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos o la UA) y de tribunales internacionales (competentes para resolver controversias jurídicas mediante la adopción de decisiones vinculantes y velar por

la aplicación, interpretación y cumplimiento de las normas convencionales).

En cuanto a los tribunales internacionales, sus decisiones tienen efectos más allá de las controversias individuales, excediendo los límites de los casos concretos y afectando a las estructuras jurídicas generales. Cada decisión judicial que resuelve una concreta controversia genera la expectativa de que situaciones jurídicas similares serán probablemente decididas en sentido idéntico en el futuro, lo que permite a los tribunales internacionales, indirectamente, contribuir a la definición, planificación o ejecución de decisiones o estrategias de los actores globales que no son parte de la controversia. Además, tales decisiones contribuyen al desarrollo de un sistema normativo. El impacto de la jurisprudencia de tribunales internacionales trasciende la justicia del caso individual para situarse e influir en el ámbito más general de las relaciones entre los distintos actores globales en la esfera mundial. En ese sentido, constituye un factor innegable de gobernanza global (Von Bogdandy & Venzke, 2012: 4-5).

De esta forma, los tribunales internacionales, en el marco de sus competencias, cumplen una función de “guardianes” de esos valores fundamentales para la comunidad internacional. Es justamente en la aceptación de la idea de que es deseable y posible regular las relaciones entre Estados a partir de la defensa y garantía de dichos valores y bienes jurídicos globales² (v.g., la vida humana o la seguridad internacional) donde se conecta gobernanza global y la JI y, en el caso de la CPI, la JIP. La CPI representa, desde un enfoque cosmopolita de la JI, el reconocimiento de una “conciencia colectiva o de la humanidad”, una “utopía realista” (Stahn, 2020: 192) que, por vía del DP, permite salvaguardar los derechos humanos y la protección de la dignidad humana (Cortés Rodas, 2018: 59-60)³. En este sentido, para Ferra-

² Entendidos como “aquellos bienes que son moldeados o incluso constituidos por el derecho, y cuya existencia y forma interesan y benefician a todos los Estados o a toda la humanidad y están a su disponibilidad” (Peters, 2012: 76).

³ Voces críticas, como la de Danilo Zolo (2002: 200-201), cuestionan la eficacia regulativa de la justicia internacional penal, tanto *ad hoc* como permanente, para actuar sobre las causas profundas de la violencia humana y de la guerra, y, así, evitar los conflictos que están en el origen de los crímenes internacionales más graves.

joli (2018: 45), la CPI es una de las pocas “instituciones globales de garantía” existentes en el DI, concebida para sancionar y punir la comisión de ciertos crímenes muy graves que afectan a bienes jurídicos considerados esenciales para la comunidad internacional.

La CPI se presenta, entonces, como una respuesta de la sociedad internacional a las conductas que más gravemente menoscaban sus valores fundamentales, mediante el enjuiciamiento de los presuntos responsables y la imposición de penas por tales conductas con fines de retribución (castigo del infractor), prevención general y especial negativa (disuasión de nuevos delitos por el condenado o por el resto de posibles máximos responsables) o prevención general positiva (formación de una conciencia jurídica universal). Es decir, los mecanismos de la JIP pretenden corregir el desequilibrio generado en la sociedad internacional, evitar que se vuelvan a menoscabar sus valores esenciales o reafirmar los valores sociales protegidos (Olasolo, 2016).

4. LA CORTE PENAL INTERNACIONAL EN LA GOBERNANZA GLOBAL

4.1. El potencial de la Corte Penal Internacional como actor de gobernanza global

Los principios que han inspirado el desarrollo del concepto de gobernanza global tuvieron una importancia fundamental en la creación de la CPI, que nace como expresión del convencimiento de los Estados de la necesidad de proteger ciertos valores e intereses comunes que afectan a la comunidad internacional en su conjunto. La redacción del Preámbulo del ECPI deja constancia de la existencia de una sociedad internacional en la que “todos los pueblos están unidos por estrechos lazos y sus culturas configuran un patrimonio común” (párrafo 1), ideal que se ha puesto en riesgo por “atrocidades que desafían la imaginación” (párrafo 2) que constituyen “graves crímenes” y suponen “una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad” (párrafo 3). Es la protección de dichos valores, y en particular la necesidad de “poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes y a contribuir así a la prevención de nuevos crímenes” (párrafo 5), lo que justifica la creación de la CPI “de carácter perma-

nente, independiente y vinculada con el sistema de las Naciones Unidas [con] competencia sobre los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto” (párrafo 9).

De esta forma, el Preámbulo destaca expresamente la existencia de unos intereses comunes de la sociedad internacional, que requiere la actuación conjunta, y la cooperación, de la comunidad internacional. Esto viene reforzado por su explícita referencia y remisión a los Propósitos y Principios de la Carta de la ONU. Ello muestra la interconexión de la CPI con la más amplia función de la gobernanza global, que pretende la defensa y protección de valores fundamentales de la sociedad internacional y el uso de estructuras internacionales (más allá de los Estados) para dar soluciones comunes a problemas globales.

Asimismo, la lectura del Preámbulo del ECPI también permite delimitar el concreto rol de la CPI en el proceso de gobernanza, esto es, poner fin a la impunidad de los responsables de los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional y contribuir así a la prevención de nuevos crímenes. Uno de los elementos centrales de la función de la CPI es por tanto la prevención de nuevos crímenes internacionales a través de la adopción de las medidas necesarias para poner fin a su impunidad (Olasolo, 2016: 122-123; Schabas, 2010: 43)⁴. La CPI se presenta como el mecanismo internacional más relevante a la hora de aplicar y hacer cumplir las normas de DIP, rama del DI que se caracteriza por constituir una respuesta de la sociedad internacional a las conductas que más gravemente menoscaban sus valores fundamentales y cuyo objeto es la protección de dichos valores mediante la prohibición, bajo la amenaza de una pena, de aquellas conductas que más gravemente los afectan (Olasolo, 2016: 98-99).

Por todo ello, se puede afirmar que la CPI no solo acoge la idea y hace parte del proceso de gobernanza global, sino que fue creada con el objeto de jugar un papel relevante (incluso esencial, si consideramos que se crea porque los mecanismos preexistentes no daban una respuesta apropiada al problema de la impunidad de aquellos responsables de la comisión de crímenes internacionales, cometidos tradicio-

⁴ La jurisprudencia de la CPI también ha destacado la prevención como uno de los fines de la pena. *Vid.* CPI, Katanga, 23/05/2014: párr. 38.

nalmente por los propios Estados o con su aquiescencia) a la hora de regular ciertas conductas de los seres humanos, que por su naturaleza y gravedad requieren la intervención de la comunidad internacional.

Ahora bien, la capacidad de actuación de la CPI está limitada por su jurisdicción y competencia, que restringe (y delimita) el rol que puede desempeñar en la gobernanza global. La CPI tiene una vocación de universalidad y, gracias a los mecanismos de extensión de su jurisdicción temporal, territorial y personal previstos en los art. 12(3) y 13(b) del ECPI, posee en la práctica una jurisdicción *potencialmente* universal sobre aquellas situaciones en las que se hayan podido cometer crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra con posterioridad al 1 de julio de 2002 (Olasolo & Carnero Rojo, 2011: 108-109; Kaul, 2002: 612-614).

En cualquier caso, la labor encomendada a la CPI no la puede lograr en solitario, sino que necesariamente debe interactuar con otros actores de la sociedad internacional para alcanzar los objetivos para los que fue creada. En este sentido, la CPI se integra en un (más amplio) sistema de gobernanza global. Es lo que Burke-White (2005) ha denominado “sistema de gobernanza global multinivel”, donde diferentes estructuras internacionales y nacionales, profundamente interconectadas, participan en esfuerzos de gobernanza en los que cada “nivel de autoridad” continuamente se influencia entre sí e, idealmente, refuerza las actividades en otros niveles de gobernanza.

4.1.1. La interacción con los Estados en el proceso de la gobernanza global

La CPI se rige por el principio de complementariedad. Tanto el Preámbulo del ECPI como su art. 1 se refieren a la CPI como una institución internacional que tiene “carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales”. Esta relación de complementariedad significa que las jurisdicciones penales nacionales formalmente tienen primacía sobre la CPI, y ésta únicamente podrá ejercer su jurisdicción cuando las autoridades nacionales competentes no hayan adoptado las medidas necesarias para investigar o enjuiciar a los responsables de crímenes de la competencia de la CPI. Los Estados tienen la obligación principal de investigar, enjuiciar y castigar dichos crímenes, siendo la CPI un tribunal de último recurso para aquellos casos en

los que no se pueda lograr la justicia a nivel nacional (Benzing, 2003: 592-599; Olasolo, 2012: 5-6; Ambos, 2010: 18).

No obstante, es la propia CPI la que tiene la potestad de determinar si los Estados que tengan jurisdicción sobre un asunto determinado están llevando o han llevado a cabo una investigación o enjuiciamiento sobre dicho asunto (o si, por el contrario, se aprecia inacción, o una falta de disposición o de capacidad para actuar por parte de las autoridades) y si la situación o caso de que se trate es suficientemente grave (de acuerdo con el art. 17 ECPI).

El principio de complementariedad es una muestra inequívoca de que la CPI forma parte de un sistema de gobernanza global. Ni la CPI se configura como un mero mecanismo internacional de rendición de cuentas (o de fijación de las responsabilidades por los crímenes más graves), ni las disposiciones sobre complementariedad son únicamente relevantes para determinar qué casos son admisibles ante la CPI. Más bien, la CPI y el régimen de complementariedad se integran en un sistema de interacciones entre instituciones nacionales y la CPI, que, de forma colectiva, tienen el potencial de aumentar las posibilidades de buena gobernanza a nivel nacional y supranacional y de acabar con la impunidad de los responsables de los crímenes más graves. La CPI y los Estados aúnan esfuerzos con un objetivo común, formando dos niveles de gobernanza diferentes que se relacionan entre sí a través de interacciones políticas y jurídicas mediante las que cada nivel está continuamente respondiendo e influyendo las acciones del otro (Burke-White, 2005). Es decir, una CPI basada en el principio de complementariedad garantiza el DI mediante la creación de un sistema de JI interdependiente y que se refuerza mutuamente⁵.

De esta forma, además de servir como un mecanismo directo de enjuiciamiento, la CPI tiene un efecto mucho más amplio en las jurisdicciones nacionales. El principio de complementariedad, por un lado, limita el ejercicio de la jurisdicción de la CPI, dando prioridad a las jurisdicciones nacionales, pero, por otro, puede tener un efecto multiplicador en la lucha contra la impunidad a nivel nacional y la capacidad de generar un impacto significativo en estructuras nacionales de gobernanza. A través del régimen de complementariedad, la inter-

⁵ Vid. CPI, Fiscalía, 14/09/2006.

vención de la CPI puede: (i) generar cambios notables en dinámicas y políticas nacionales; (ii) potenciar cambios legislativos o la reforma y la mejora de las capacidades de los órganos de investigación, del sistema judicial y de las fuerzas de seguridad del Estado; (iii) ofrecer parámetros y directrices para evaluar la capacidad y eficacia de un sistema judicial nacional que puedan servir de guía para los órganos nacionales en procesos de fortalecimiento institucional; e incluso (iv) proporcionar un elemento disuasorio de crímenes futuros (Burke-White, 2005).

Además, también ofrece la oportunidad de prestar asistencia a las autoridades nacionales para que puedan cumplir con su deber de investigar y enjuiciar los delitos ya cometidos (lo que se ha llamado “complementariedad positiva”), particularmente en aquellos países que se muestran dispuestos a llevar a cabo sus propios procesamientos, redundando en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de justicia y la capacidad de que realicen sus propias actuaciones (Olasolo, 2012). Los exámenes preliminares de la Fiscalía, previos a la apertura formal de una investigación, ofrecen una herramienta primordial para efectuar el proceso de supervisión de actuaciones realizadas a nivel nacional.

Aunque en ocasiones el impacto del régimen de complementariedad en la política y los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, o en el impulso de reformas que mejoren el sistema judicial, vendrán motivadas por intereses partidistas (como el riesgo-beneficio que las autoridades y clase política puedan percibir en una posible intervención de la CPI) o, llanamente, para evitar la propia actuación de la CPI, la amenaza de intervención de la CPI tiene la capacidad de desencadenar: (i) importantes cambios políticos y jurídicos a nivel nacional; y (ii) incentivos y apoyo en los Estados para cumplir con sus obligaciones de investigar, enjuiciar y castigar crímenes internacionales, contribuyendo en última instancia al fortalecimiento del estado de derecho a nivel nacional.

Además de la necesaria interacción con los Estados para aplicar el régimen de complementariedad de forma efectiva, la CPI también debe cooperar con ellos para concluir satisfactoriamente sus propias investigaciones. Al carecer de una autoridad real y de la capacidad de hacer cumplir sus decisiones, la CPI es en gran medida dependiente

de la cooperación de los Estados para el desempeño adecuado de sus funciones.

Los Estados parte en el ECPI tienen una obligación general de cooperar con la CPI (art. 86 ECPI), e incluso aquella puede celebrar acuerdos de cooperación con Estados que no hayan ratificado el ECPI (art. 87(5) ECPI). Sin embargo, ni dicha obligación es absoluta (el ECPI incluye cláusulas que dispensan a los Estados parte de tal obligación o les permiten aplazar su cumplimiento), ni se prevé expresamente ninguna sanción para supuestos de incumplimiento de los deberes de cooperación judicial con la CPI (Olasolo, Carnero Rojo, Seoane & Carcano, 2018: 424). Además, la CPI no cuenta con un sistema efectivo para hacer cumplir sus decisiones (Anello, 2013: 46-49). De ahí que la cooperación con los Estados sea el área donde la CPI es especialmente vulnerable (Schabas, 2010: 976).

También en el ámbito de la cooperación entre los Estados y la CPI se puede observar el mismo patrón indicado anteriormente en relación con el principio de complementariedad. La cooperación con la CPI, particularmente la de aquellos Estados que están siendo objeto de una investigación, varía en función de la capacidad de las autoridades nacionales de utilizar dicha cooperación para su beneficio político interno (Hillebrecht y Straus, 2017: 163; Vilmer, 2016: 1330-1331). Así, por ejemplo, es más probable que la cooperación se produzca cuando las autoridades de los Estados perciban que les pueda ser útil para eliminar o neutralizar a la oposición interna y consolidar su poder, en particular cuando los potenciales objetivos de la investigación y la acusación de la CPI puedan ser sus oponentes políticos o militares; y, por el contrario, dicha cooperación es poco probable cuando las autoridades se puedan arriesgar a ser sometidas (ellas o sus aliados políticos) a la acción de la justicia.

Ahora bien, aún en situaciones en las que exista un riesgo de que se abran investigaciones sobre las elites gobernantes, éstas se pueden ver incentivadas a cooperar si se ven con capacidad de influenciar sobre el momento y el ritmo de las investigaciones de la CPI (de manera que el riesgo de ser sometidos a la acción de la justicia se minimice). La cooperación para estos países se presenta como el resultado de un equilibrio entre el riesgo de ser enjuiciados y su deseo de usar la cooperación para avanzar en su propia agenda política (Hillebrecht

& Straus, 2017; Burke-White, 2005). La CPI está, por tanto, sujeta a condicionantes de política estatal: cuando los intereses de los Estados coinciden con la necesidad de cooperación con la CPI, ésta es apoyada por los actores estatales, pero no es así cuando los intereses divergen (Quesada-Alcalá, 2019). Esto muestra las dificultades que enfrenta la CPI a la hora de conseguir la cooperación de determinados Estados, debiendo en ocasiones sortear la *realpolitik*; pero al mismo tiempo es una muestra más de que la intervención de la CPI puede tener un impacto considerable en los equilibrios políticos nacionales y ser un elemento clave de gobernanza a diferentes niveles.

Este proceso de gobernanza no es únicamente bidireccional entre el Estado implicado en una investigación y la CPI, sino que otros actores (tales como otros Estados, la ONU, las OI o la sociedad civil) entran en juego, dando lugar a un complejo sistema de gobernanza global “multinivel”. El impacto que la falta de cooperación pueda ocasionar en la reputación internacional de un Estado le puede inducir a cooperar, particularmente cuando estén en una posición de debilidad institucional o no ostentan una posición preponderante en la comunidad internacional. Factores como la presión de donantes internacionales (en aquellos Estados que puedan estar recibiendo ayudas externas o cooperación internacional) y de las OI o la sociedad civil, las aspiraciones (políticas, económicas o militares) del propio Estado a nivel internacional o regional, y la influencia que puedan ejercer sus aliados internacionales pueden crear las condiciones en las que la falta de cooperación sea demasiado costosa. El alto precio de la no cooperación en estos casos puede acabar con la capacidad de maniobra del Estado y contribuir a generar cierto efecto disuasorio por parte de la CPI. Tanto la cooperación con la CPI como el rechazo categórico de cualquier interacción con ella pueden entrañar costos importantes para las autoridades políticas de los Estados (Hillebrecht & Straus, 2017), lo que incentiva una continua interacción entre los diferentes actores de la gobernanza global.

Aunque la CPI dispone de limitadas herramientas para forzar la cooperación de los Estados, no es un mero observador en este conjunto de interacciones. Sus decisiones tienen un reflejo inmediato en la predisposición a cooperar de las autoridades de los Estados (en directa relación con la ponderación coste-beneficio para la elite gobernante de que se abra una investigación). Esto se justifica en el hecho de que

las acciones de la CPI tienen un impacto en la gobernanza nacional; y, de la misma forma, las acciones de los Estados afectan al funcionamiento y las actuaciones de la CPI. La CPI no es ajena a este proceso y debe navegar por el panorama político de los países con los que trabaja, así como por el entorno internacional en general.

La actitud de los Estados irremediablemente afecta a la forma en la que la CPI interactúa con ellos, por ejemplo, a la hora de seleccionar y decidir sobre qué casos actuar o sobre qué acciones tomar para presionar a un Estado que se niega a cooperar (Hillebrecht & Straus, 2017; Quesada-Alcalá, 2019). Son precisamente los criterios de selección de casos (entre ellos, la posibilidad de lograr cooperación y asistencia judicial en apoyo a las actividades de la CPI en cada asunto)⁶ una de las cuestiones más criticadas en el funcionamiento de la Fiscalía, que, con una disponibilidad de recursos limitados, está obligada a priorizar. Sin la cooperación de los Estados no puede desempeñar su trabajo; pero elegir investigar aquellos casos donde espera una mayor cooperación puede resultar un “arma de doble filo”, que incentiva la no-cooperación y se presta a la instrumentalización política de la labor de la CPI. Así, recursos insuficientes y falta de cooperación pueden crear la percepción de que la Fiscalía actúa sin independencia e imparcialidad.

4.1.2. La interacción con la Organización de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

La CPI se crea como una “institución permanente” con “personalidad jurídica internacional” (art. 1 y 4 del ECPI), independiente, aunque vinculada con el sistema de la ONU (Preámbulo y art. 2 del ECPI). Esto se traduce en la existencia de una relación preferente entre la CPI y la ONU, a la que se ha dado efecto a través de la firma de un acuerdo entre ambas instituciones. En esta relación destaca el papel fundamental asignado por el ECPI al CSNU. Además de la facultad de remitir situaciones en que parezcan haberse cometido crímenes de la

⁶ Vid. CPI, Fiscalía, 15/09/2016: párr. 51. Este documento establece que los criterios de selección y priorización de asuntos de la CPI se deben guiar por los principios de independencia, imparcialidad y objetividad.

competencia de la CPI para que sean investigadas, actuando conforme al Capítulo VII de la Carta de la ONU (art. 13(b) del ECPI), el CSNU también puede retrasar o suspender el ejercicio por la CPI de su jurisdicción sobre una determinada situación o caso, evitando así que se puedan iniciar investigaciones o enjuiciamientos (art. 16 ECPI). Asimismo, el CSNU, particularmente en las resoluciones mediante las que remite una situación a la CPI, puede requerir a cualquier Estado que coopere con la CPI (Schabas, 2010: 982-983).

El ECPI también prevé la cooperación con organizaciones intergubernamentales, a las que la CPI podrá solicitar información o documentos (así como otras formas de cooperación y asistencia) (art. 87(6) ECPI). Estas organizaciones incluyen, por ejemplo, la Unión Europea (con la que la CPI concluyó un acuerdo de cooperación y asistencia en 2006) o Interpol (acuerdo firmado por la Fiscalía).

Un último elemento que contribuye a la interconexión entre la CPI y OI a la hora de consolidar y aplicar ciertos estándares internacionales, en particular en materia de derechos humanos, es el art. 21(3) del ECPI, que establece que la aplicación e interpretación de las disposiciones del ECPI “deberá ser compatible con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”. Esta disposición, que desempeña un rol fundamental, ha facilitado que la CPI haga continuas referencias a la jurisprudencia del TEDH y la Corte IDH (Bitti, 2009; Sheppard, 2010; Schabas, 2010: 397-400), estableciendo una continua interacción (o dialogo) entre tribunales internacionales y regionales en la protección de aquellos valores que justificaron la misma creación de la CPI.

4.1.3. La interacción con las organizaciones de la sociedad civil, las víctimas y otros individuos

El ECPI también ha dado un papel a organizaciones de la sociedad civil, víctimas y otros individuos en las actuaciones de la CPI. En el marco de las facultades de la Fiscalía de iniciar una investigación *motu proprio* (art. 15 del ECPI), esta podrá recibir información acerca de posibles crímenes de la competencia de la CPI. En la práctica, la fuente principal de tales comunicaciones son individuos y ONGs (Schabas, 2010: 319-320), lo que proporciona una importante vía para que puedan influir en futuras investigaciones de la CPI. Al proporcionar

información al Fiscal, la sociedad civil puede llamar su atención sobre una situación en concreto y, en última instancia, llegar a inducirlo a iniciar una investigación (Williams, 2018). La inclusión de este mecanismo de participación permite también que víctimas y sociedad civil puedan desempeñar un papel en apoyo del Fiscal y tener conocimiento de las decisiones adoptadas por la CPI. No obstante, ello no otorga un derecho formal de participación en los procedimientos ante la CPI y, por consiguiente, la sociedad civil carece de legitimación para apelar decisiones de la Fiscalía de no investigar una situación remitida (Williams, 2018; Schabas, 2010: 42).

La interacción entre la CPI y la sociedad civil es mutua. Por un lado, el Fiscal, a fin de analizar la veracidad de la información recibida, podrá recabar más información de Estados, la ONU, las OI, las ONG u otras fuentes fidedignas (art. 15(2) del ECPI). Por otro lado, si el Fiscal concluye que no constituye fundamento suficiente para una investigación, deberá informar de ello a quienes hubieren presentado la información (art. 15(6) del ECPI). Otro mecanismo de participación es la presentación de *amicus curiae*.

La sociedad civil también desempeña una labor fundamental a la hora de dar a conocer, divulgar y sensibilizar sobre la labor de la CPI y promocionar su función. Sacar a la luz los distintos factores que rodearon situaciones de violencia sistemática e informar adecuadamente sobre los mismos a la población que sufrió dicha violencia es un paso fundamental para alcanzar los objetivos para los que se creó la CPI (Olasolo, 2012: 43). La falta de apoyo de las comunidades locales puede servir para deslegitimar los esfuerzos internacionales de realizar investigaciones y juicios de forma efectiva (Chan & Wouters, 2015: 147).

4.2. ¿Ha sido la Corte Penal Internacional un verdadero impulsor de la gobernanza global?

Aunque la CPI dispone sobre el papel de todos los elementos necesarios para convertirse en un verdadero impulsor de la gobernanza global, en la práctica su impacto se ha visto limitado por un número de factores.

4.2.1. Debilidades de la Corte Penal Internacional como impulsor de la gobernanza global

Las principales debilidades observadas en la CPI como impulsor de gobernanza global se pueden agrupar en tres categorías principales. Primero, a pesar de su indudable vocación de universalidad, la CPI no ha sido capaz de generar un apoyo unánime entre los Estados. Aunque son 123 Estados (representativos de todas las regiones del mundo) los que han ratificado el ECPI, existen importantes ausencias que limitan considerablemente la jurisdicción y capacidad de la CPI de jugar un papel significativo en la gobernanza global. Tres de los cinco miembros permanentes del CSNU (China, EE.UU. y Rusia), siete de las nueve potencias nucleares (las tres mencionadas más India, Paquistán, Israel y Corea del Norte), importantes potencias regionales (Arabia Saudí, Egipto, Indonesia, Irán o Turquía) y países en los que se puedan actualmente estar produciendo, o recientemente se han producido, situaciones de violencia generalizada o conflicto armado (Azerbaiyán, Armenia, Mozambique, Siria, Sudán del Sur o Yemen) siguen sin aceptar su jurisdicción. Estados que, en su conjunto, incluyen un amplio porcentaje del territorio y población mundial, y son algunas de las grandes potencias económicas, políticas y militares.

Incluso países que inicialmente habían ratificado el ECPI, como Burundi y Filipinas, han decidido denunciarlo y ya han dejado de ser Estados parte de la CPI, aunque obviamente guiados por el inicio de exámenes preliminares sobre hechos acaecidos en sus territorios (que por ahora han llevado a la apertura de una investigación sobre la situación de Burundi)⁷. A esto se une la reducción del ritmo de ratificaciones del ECPI en los últimos años, fundamental para universalizar su jurisdicción⁸.

⁷ Inicialmente Sudáfrica y Gambia también decidieron denunciar el tratado, aunque finalmente retiraron la notificación de denuncia y siguen siendo Estados Parte del ECPI.

⁸ El último Estado en ratificar el ECPI ha sido Kiribati, que depositó su instrumento de aceptación el 26 de noviembre de 2019. En los últimos cinco años únicamente tres Estados han ratificado el ECPI. Además de Kiribati en 2019, El Salvador lo ratificó en 2016 y Palestina en 2015. No hubo ratificaciones en 2017 y 2018.

Además, el potencial alcance universal de la jurisdicción de la CPI tampoco se ha podido hacer efectivo a través de las remisiones del CSNU en ejercicio de las atribuciones que le da el art. 13(b) del ECPI. El CSNU, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de la ONU, no ha remediado las mencionadas limitaciones a la jurisdicción de la CPI y únicamente ha remitido dos situaciones, Darfur-Sudán (2005)⁹ y Libia (2011)¹⁰.

En estas circunstancias, muchos pueden percibir que, a día de hoy, la CPI no sea un verdadero actor “global” o, al menos, con capacidad para tener un impacto “global”. La jurisdicción de la CPI no ha podido desarrollarse en su plenitud, con un limitado número de Estados que han ratificado el ECPI, existiendo por tanto situaciones de presuntos delitos que, a pesar de estar dentro de la competencia material y temporal de la CPI, han quedado excluidas de su conocimiento por encontrarse fuera de los ámbitos personal y territorial de su jurisdicción (Olasolo & Carnero Rojo, 2011: 108-109; Olasolo, Carnero Rojo, Seoane & Carcano, 2018: 447-448). La consecuencia directa de esto es que muchas de las atrocidades cometidas hoy en día siguen quedando impunes.

En segundo lugar, la falta de cooperación de los Estados ha sido uno de los obstáculos más importantes en las actuaciones realizadas por la CPI y ha limitado significativamente su capacidad de completar satisfactoriamente sus investigaciones y enjuiciamientos.

Esta falta de cooperación ha sido patente en las investigaciones iniciadas sobre las situaciones de Darfur-Sudán y Libia, a pesar de que fueron remitidas por el CSNU. Con relación a la primera, la CPI se ha visto impotente durante más de una década ante la imposibilidad de obtener la detención y entrega de Al-Bashir (presidente de Sudán durante casi 30 años hasta el reciente golpe de Estado ocurrido en abril de 2019) a pesar de las dos órdenes de arresto emitidas contra él en 2009 y 2010. El ahora expresidente de Sudán ha seguido viajando a una gran cantidad de países con total impunidad mientras ejercía su cargo de presidente, incluso con el apoyo expreso de la UA (Vilmer, 2016: 1324-1325).

⁹ Vid. Resolución 1593 (2005) del CSNU.

¹⁰ Vid. Resolución 1970 (2011) del CSNU.

Esta situación ha llevado a la CPI a solicitar y recordar la obligación de detener a Al-Bashir a diversos países, e incluso a declarar que Estados como Jordania, Sudáfrica, Yibuti, Uganda, RDC o el propio Sudán (CPI, Al-Bashir, 04/04/2014; 09/03/2015; 11/07/2016a; 11/07/2016b; 06/07/2017; 11/12/2017), solo por citar los más recientes, han deliberadamente incumplido su obligación de cooperar con la CPI al no detener y entregar a Al-Bashir cuando se encontraba en su territorio. A pesar de ello, esta ausencia de cooperación no ha generado una reacción significativa por parte del CSNU (Olasolo, Carnero Rojo, Seoane & Carcano, 2018: 410-411). Los demás asuntos actualmente pendientes concernientes a esta situación tampoco han podido proseguir por cuanto los investigados o acusados se encuentran prófugos.

En la situación de Libia, aunque con notables diferencias con respecto a Darfur, el resultado ha sido parecido. Si bien los principales acusados, Gaddafi y Al-Senussi, fueron arrestados, su entrega a la CPI nunca se llegó a producir. En el caso contra Gaddafi, la CPI ha exigido su entrega de forma reiterada, e incluso recientemente declaró que el caso era admisible a pesar de que la defensa de Gaddafi alegó que ya había sido juzgado y condenado en Libia; argumentos desestimados por la CPI¹¹. Para colmo, Gaddafi fue puesto en libertad en abril de 2016 y actualmente permanece fugitivo.

El caso Al-Senussi tuvo un desenlace diferente. La CPI lo declaró inadmisibile sobre la base del principio de complementariedad, ya que estaba siendo sometido a procedimientos judiciales a nivel nacional. La CPI accedió a que fuera juzgado en Libia¹². Los otros dos investigados en la situación de Libia, Al-Werfalli y Khaled, permanecen prófugos pese a las órdenes de arresto emitidas por la CPI contra ellos (en 2017 y 2013). En palabras de la Fiscalía, la no ejecución de órdenes de detención sigue siendo el mayor obstáculo al que se enfrenta en materia de cooperación¹³.

¹¹ Vid. CPI, Gaddafi, 09/03/2020.

¹² Vid. CPI, Gaddafi, 24/07/2014.

¹³ Vid. CPI, Fiscalía, 05/05/2020. Aunque parece que actualmente el *Government of National Accord* se ha mostrado más cooperativo con la CPI en relación con las solicitudes de asistencia judicial, en el pasado también se declaró que Libia

En otros casos, especialmente los Estados sobre los que se han iniciado investigaciones han intentado utilizar la cooperación con la CPI como un instrumento político. Así, la decisión de cooperar de países como Costa de Marfil (investigación abierta a petición de la Fiscalía), RCA, RDC o Uganda (cuyas situaciones fueron remitidas por los mismos Estados) ha estado marcada y condicionada por intereses políticos nacionales (e internacionales). Estas situaciones presentan patrones comunes en cuanto al grado de cooperación con la CPI de aquellos Estados que han sido objeto de investigaciones. En estos casos se ha producido una cooperación “a la carta”, variando en intensidad dependiendo del momento y del riesgo-beneficio que representaba la investigación de la CPI para la élite política gobernante. En un principio los Estados mostraron un alto nivel de cooperación, coincidiendo con el inicio de investigaciones contra sus oponentes políticos. Sin embargo, cuando percibieron que el coste político a nivel nacional era muy alto, o un riesgo de que las investigaciones pudieran afectarles (a ellos o a sus aliados políticos), la cooperación fue remitiendo (Hillebrecht & Straus, 2017; Quesada-Alcalá, 2019; Burke-White, 2005; Kambale, 2015).

Un caso que muestra la complejidad y desafíos que presentan este conjunto de intereses e interacciones entre niveles de gobernanza en el marco de la cooperación con la CPI es la investigación iniciada en Kenia (a solicitud de la Fiscalía). La investigación se centró en la violencia ocurrida a raíz de las elecciones generales de 2007, derivando en la apertura de procedimientos contra quienes una vez imputados se convertirían en el presidente (Kenyatta) y vicepresidente (Ruto) del país.

A pesar de ello, Kenia no se opuso frontalmente a cooperar debido a los costes que ello podía conllevar, particularmente, de cara al electorado y sus socios y donantes internacionales (entre ellos, partidarios e importantes contribuyentes al presupuesto de la CPI). En su lugar, adoptó una estrategia que incluía cooperación en ciertos asuntos (pero no en otros) a un nivel superficial (por ejemplo, con solicitudes de comparecencia o documentos y visitas sobre el terreno); utilización de los mecanismos legales para impugnar las decisiones de la CPI (en

había incumplido deliberadamente su obligación de cooperar con la CPI al no entregar a Gaddafi (CPI, Gaddafi, 11/12/2014).

particular, en relación con la admisibilidad); y el uso de medios extrajudiciales para sobornar e intimidar a testigos (Hillebrecht & Straus, 2017: 180-183). Esto último provocó que varios testigos decidieran no testificar por temor a su seguridad, obligando a la Fiscalía a retirar los cargos contra Kenyatta¹⁴ y causando el sobreseimiento de las actuaciones contra Ruto¹⁵ por insuficiencia de pruebas. En este caso la CPI también declaró que Kenia había incumplido su obligación de cooperar con la CPI¹⁶.

Estas limitaciones a la hora de hacer que los Estados cooperen, o al menos que lo hagan de forma efectiva, han puesto en duda la capacidad de la CPI de investigar y juzgar a figuras políticas o altos representantes del Estado en ejercicio mientras siguen ocupando su cargo o se mantengan en el poder. Ejemplo de ello son los citados procedimientos contra los presidentes de Kenia y Sudán, Kenyatta y Al-Bashir, y el caso iniciado contra Ruto. Estos casos muestran que el rechazo a las actuaciones de la CPI por parte de aquellos dirigentes políticos que continúan ejerciendo el poder se ha convertido en un obstáculo notable para el desarrollo de las actuaciones de la CPI (Olaso, Carnero Rojo, Seoane & Carcano, 2018: 434).

Ahora bien, la falta de cooperación no es un fenómeno aislado, ni tampoco exclusivo de Estados que se encuentran o salen de situaciones de violencia generalizada o debilidad institucional y tienen un interés o se ven forzados a mantener un equilibrio entre cooperar y no cooperar en investigaciones de la CPI. Lo verdaderamente sorprendente es que democracias consolidadas como EE.UU. hayan mostrado una actitud de confrontación y hostilidad hacia la CPI sin precedentes. Tras la decisión de la CPI de autorizar el inicio de una investigación sobre la situación de Afganistán¹⁷, que pudiera llegar a implicar a nacionales de EE.UU. (investigación que en primera instancia fue rechazada debido justamente a sus limitadas perspectivas de éxito por los escasos recursos disponibles y las pocas posibilidades de obtener cooperación de las autoridades competentes¹⁸), el gobierno estadouni-

¹⁴ Vid. CPI, Kenyatta, 13/03/2015.

¹⁵ Vid. CPI, Ruto & Sang, 05/04/2016.

¹⁶ Vid. CPI, Kenyatta, 19/09/2016.

¹⁷ Vid. CPI, Situación en Afganistán, 05/03/2020.

¹⁸ Vid. CPI, Situación en Afganistán, 12/04/2019.

dense impuso sanciones contra la Fiscal y el personal de la Fiscalía¹⁹. La CPI describió estas sanciones como otro intento de interferir en sus funciones, independencia judicial e investigación.

Dado el contexto político actual en la sociedad internacional (Olasolo, Carnero Rojo, Seoane & Carcano, 2018: 430-431), y la falta de apoyo expreso (si no abierta oposición) a la CPI de algunos miembros permanentes del CSNU (con derecho de veto), cuyos nacionales pudieran incluso llegar a ser objeto de investigaciones próximamente²⁰, no parece que estas dificultades vayan a desaparecer en el medio plazo. La propia Fiscalía de la CPI ha reconocido que la falta de cooperación de algunos Estados con la CPI no tiene visos de mejorar próximamente, vaticinando que el difícil entorno de seguridad y cooperación continuará o se hará aún más difícil en los próximos años, en los que se prevé la CPI se enfrente a situaciones nuevas y posiblemente más complejas o sensibles²¹ (CPI, 2019). La capacidad de la CPI para afrontar estos problemas en el futuro será clave para su credibilidad y determinará en gran medida que se pueda percibir como un actor relevante de la gobernanza global.

Por último, en tercer lugar, la percepción de la CPI como un impulsor de gobernanza global también se ha podido ver lastrada por el limitado alcance de las actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha. Tras casi 20 años de funcionamiento, únicamente se han dictado seis sentencias firmes (tras completar juicios en primera instancia y apelación), que incluyen cuatro sentencias condenatorias (tres por crímenes internacionales en los casos contra Katanga, Lubanga y Al Mahdi, más la condena por delitos contra la administración de justicia) y dos absolutorias (Ngudjolo Chui y Bemba). Además, se han dictado dos sentencias condenatorias en primera instancia (Ntaganda y Ongwen). Por otro lado, 14 acusados permanecen prófugos.

Además, no pocas críticas ha despertado la estrategia de selección y priorización de casos de la Fiscalía de la CPI. En la práctica ha

¹⁹ Cabe destacar que, con la reciente llegada de Biden a la presidencia de EE.UU., las sanciones fueron revocadas.

²⁰ Este podría ser el caso de nacionales de EE.UU. o Rusia que pudieran haber cometido crímenes de la competencia de la CPI en Afganistán, o Ucrania y Georgia, respectivamente.

²¹ *Vid.* CPI, Fiscalía, 17/07/2019, párr. 11.

llevado a que la mayoría de los casos que se han podido finalizar se hayan dirigido contra miembros de grupos armados no estatales (fundamentalmente líderes rebeldes), dejando fuera de las investigaciones a personas afines al gobierno. Esto resulta particularmente llamativo en aquellas situaciones que han sido remitidas por los propios Estados concernidos como Uganda, RDC o Mali (Quesada-Alcalá, 2019; Kambale, 2015; Oola, 2015). Estas críticas también se han extendido a la situación de Costa de Marfil, donde las investigaciones se han centrado en acciones cometidas por fuerzas leales al antiguo presidente, a pesar de que las atrocidades fueran cometidas por ambas partes del conflicto (Hillebrecht & Straus, 2017: 178-180; Vilmer, 2016: 1331-1332). En algunos casos también se ha expresado preocupación por el restringido alcance de las investigaciones y acusaciones, y el relativamente limitado nivel de responsabilidad de las personas investigadas (Kambale, 2015).

Así mismo, otras de las grandes críticas de las que ha sido objeto la CPI ha sido que los casos iniciados se hayan centrado fundamentalmente en África, lo que provocó que ciertos líderes de países africanos acusaran a la CPI de ser parcial y estar predispuesta contra África. Incluso ha generado una situación de confrontación con la UA, que ha llegado a cuestionar la autoridad y legitimidad de la CPI y cuyos miembros han amenazado con denunciar el ECPI en masa (Hillebrecht & Straus, 2017: 164; Olasolo, Carnero Rojo, Seoane & Carcano, 2018: 434-435). De nuevo aquí parecen haber primado intereses políticos o partidistas de determinados Jefes de Estado y de Gobierno de algunos de los Estados miembros de la UA, en algunos casos con el único objetivo de escapar del alcance de la CPI con el pretexto de su inmunidad. Como Vilmer (2016) ha expuesto detalladamente, las críticas vertidas por estos Estados contra la CPI no han sido acompañadas de argumentos de peso que pudieran justificar sus acciones, resultando en gran medida en ataques injustificados hacia la labor de la CPI.

Tal y como ha reconocido la Fiscalía de la CPI en su estrategia de priorización de casos, uno de los elementos de los que puede depender la elección de investigar un asunto sobre otro es la cooperación internacional o la asistencia judicial de la que pueda disponer la CPI en cada asunto. De hecho, en muchas de las situaciones bajo investigación citadas en párrafos anteriores han primado intereses de tipo práctico

u operativo a la hora de seleccionar en qué casos actuar, priorizando aquellos en los que las circunstancias hacen posible su viabilidad (en función, por ejemplo, de la disponibilidad de pruebas, la cooperación y asistencia judicial internacional, la protección y seguridad del personal de la CPI y del personal que colabora en las investigaciones, y el potencial para asegurar la comparecencia de los sospechosos ante la CPI). Esto conlleva un riesgo de instrumentalización política y de que se pueda percibir la CPI como un órgano que no es independiente o imparcial (Quesada-Alcalá, 2019; Kambale, 2015), minando así su autoridad, credibilidad y legitimidad y, por ende, su rol como impulsor de gobernanza global.

4.2.2. Fortalezas de la Corte Penal Internacional como impulsor de la gobernanza global

A pesar del limitado alcance de las actuaciones llevadas a cabo por la CPI hasta la fecha, su intervención en diversos países también ha podido generar dinámicas positivas, especialmente a través de la aplicación del régimen de complementariedad. Las primeras situaciones en las que intervino fueron en RDC y Uganda, ambas remitidas por los propios Estados en 2004. El estudio de Burke-White (2005) sobre el impacto del inicio de la investigación de la CPI en la situación de la RDC muestra algunos de los efectos positivos que tuvo la intervención de la CPI en momentos iniciales de la investigación. A su juicio, el caso de la RDC ofrece un poderoso ejemplo del modelo de interacción de gobernanza global multinivel entre la CPI y los gobiernos nacionales creado por el régimen de complementariedad.

El análisis realizado por el autor muestra que la existencia de la CPI ofreció una solución políticamente conveniente al presidente congolés para enfrentarse a posibles rivales electorales, creando un incentivo para remitir la situación a la CPI al percibir que era en su propio interés. Ante la imposibilidad de iniciar investigaciones y procedimientos penales a nivel nacional (opción que no era viable debido a la incapacidad del sistema judicial congolés de asumir un procedimiento de dichas características y a la fragilidad tanto del proceso de paz como del gobierno de transición), la remisión de la situación a la CPI le sirvió al presidente de la RDC como arma política en las siguientes elecciones, ya que sus posibles rivales en aquel momento (sus

vicepresidentes en el gobierno transicional, líderes de grupos rebeldes directamente implicados en crímenes de la competencia de la CPI) estaban entre las personas con mayor probabilidad de ser objeto de investigaciones por parte de la CPI.

Esta situación, a su vez, hizo que sectores del gobierno congolés vieran la intervención de la CPI como un peligro para sí mismos o sus intereses, lo que generó que impulsaran reformas legislativas y estructurales para fortalecer la capacidad del poder judicial y la policía. El régimen de complementariedad de la CPI provocó un “efecto en cadena” y creó la paradoja de que, aunque en otras circunstancias los responsables de crímenes internacionales (ahora en el gobierno) hubieran preferido mantener un sistema judicial débil que no pudiera enjuiciarlos, la intervención de la CPI generó la reacción contraria, justificada eso sí por la percepción de que un enjuiciamiento a nivel nacional representaba un riesgo menor, porque los daños que los procesos internos pudieran generar se podrían controlar de alguna manera.

A pesar de que este tipo de iniciativas venían en parte motivadas por un intento de que los tribunales domésticos ejercieran su jurisdicción prioritaria y evitar un procedimiento ante la CPI, la realidad es que en la práctica promovió que se adoptaran una serie de medidas concretas con la capacidad de fortalecer los procesos de gobernanza a nivel nacional. Además, de las entrevistas realizadas en dicho estudio también se desprende que la amenaza de un procedimiento internacional penal tuvo un efecto disuasorio en dirigentes rebeldes del Congo, que finalmente veían su enjuiciamiento como algo posible (Burke-White, 2005). Estudios más recientes sobre los posibles efectos preventivos de la actuación de la CPI en RDC también han mostrado que han podido ser variables en el tiempo, en razón del tipo de acción adoptada por la CPI (relacionadas éstas con el estado procesal de las actuaciones), el momento del conflicto, las facciones rebeldes involucradas y otros factores externos no estrictamente vinculados a las actuaciones de la CPI (Broache, 2016).

Sin embargo, otros autores han criticado la aplicación del régimen de complementariedad realizada por la Fiscalía en momentos posteriores de la investigación, argumentando que se caracterizó por una falta de apoyo a los procedimientos iniciados a nivel nacional y una

falta de asistencia en la reconstrucción del sistema congolés de justicia que terminó incluso por perjudicar los esfuerzos de las autoridades nacionales (Kambale, 2015). Las mejoras de las capacidades del sistema judicial congolés para hacer frente a crímenes de DI no han terminado por consolidarse, y la percepción de víctimas y supervivientes del conflicto ha estado marcada por el escepticismo ante la duración de los procedimientos llevados a cabo por la CPI y su carácter selectivo, centrados en crímenes cometidos principalmente en la región de Ituri y que no incluyeron a los máximos dirigentes, algunos de los cuales ocupan actualmente cargos públicos (Tunamsifu, 2019).

De forma similar, también se ha puesto énfasis en el rol preventivo que ha desempeñado la CPI en sus actuaciones, citando como ejemplo las órdenes de arresto dictadas contra líderes del ELS en la situación de Uganda, que provocaron que los investigados se vieran forzados a negociar y sus crímenes se redujeran considerablemente (Schabas, 2010: 44; Vilmer, 2016: 1334-1335). Ciertamente, en junio de 2007 se firmó el “acuerdo sobre responsabilidad y reconciliación entre el Gobierno de la República de Uganda y el ELS”. No obstante, algunos autores también han destacado que, si bien en un primer momento pudieron haber sido uno de los factores que obligaron al ELS a sentarse en la mesa de negociación, con el tiempo, al no ser retiradas por la CPI, se convirtieron en un “escollo” para el proceso de paz que finalmente contribuyó a su colapso y llevó a que líderes tradicionales y religiosos rechazaran la intervención de la CPI (Moffett, 2016: 510-511).

Asimismo, en relación también con los efectos que puede generar el régimen de complementariedad de la CPI, se ha destacado el potencial de los exámenes preliminares de la Fiscalía (con el objeto de determinar si existe fundamento razonable para la apertura formal de una investigación) para incentivar a las autoridades nacionales de los Estados afectados a poner fin a los delitos y proceder a su investigación y enjuiciamiento. En aquellos casos en los que la situación bajo análisis lo ha permitido, estos exámenes preliminares se han mostrado como una herramienta importante para fortalecer el estado de derecho a nivel nacional, contribuyendo de forma positiva al sistema de gobernanza nacional.

Por un lado, la acción de la Fiscalía ha tenido el efecto inmediato de poner en el punto de mira de la comunidad internacional los delitos que estaban siendo cometidos y la impunidad de sus presuntos autores. Por otro, el mantenimiento de los exámenes preliminares ha permitido la aplicación de la llamada “complementariedad positiva”, a través tanto de la asistencia y asesoramiento a las autoridades nacionales con el objeto de que pudieran realizar sus propias investigaciones y enjuiciamientos de forma efectiva como el apoyo directo en tareas de investigación, sobre todo cuando ha habido problemas de falta de capacidad (Olasolo, 2012).

Un ejemplo en el que aprecia el impacto positivo de los exámenes preliminares de la Fiscalía es la situación de Colombia. Tal y como ha examinado Olasolo (2012), el mantenimiento del examen preliminar abierto todo este tiempo ha generado el fortalecimiento del estado de derecho y las instituciones judiciales colombianas. La posición de la Fiscalía de la CPI ha promovido el debilitamiento de aquellos elementos que obstaculizaban el avance de las actuaciones judiciales nacionales, respaldando a aquellos otros actores que, a pesar de las dificultades, estaban investigando y enjuiciando a los principales responsables de la violencia masiva desplegada contra la población civil en Colombia. El seguimiento de los procedimientos judiciales nacionales por parte de la Fiscalía permitió que la CPI pudiera influenciar e impulsar determinados resultados en materia de justicia en el marco del proceso de paz y, a la vez, dar cierta legitimidad a las autoridades nacionales en dicho proceso. Ello permitió que la CPI pudiera actuar en los aspectos más controvertidos del proceso de paz (Aksenova, 2018; Easterday, 2015; Maculan, 2017). Precisamente son algunos de estos aspectos los que han despertado mayores críticas y escepticismo entre algunos autores, que han cuestionado que los procedimientos judiciales desarrollados en Colombia pudieran ser compatibles con el régimen de complementariedad (Chan y Wouters, 2015: 154-155; Loyo Cabezudo, 2017).

Aunque la situación de Colombia sigue bajo la atenta mirada de la Fiscalía de la CPI, el examen preliminar ha contribuido a que todavía hoy se continúen abriendo numerosas investigaciones y se haya conseguido juzgar y condenar a muchos de los responsables de los delitos cometidos, constitutivos de crímenes de guerra y crímenes de

lesa humanidad²². En cualquier caso, el éxito o fracaso final de la aplicación del régimen de complementariedad en Colombia deberá valorarse especialmente en relación con la aplicación efectiva del marco normativo desarrollado por los acuerdos de paz. Y en este sentido, tal y como algunas organizaciones han señalado, la implementación de dichos acuerdos se ha tenido que enfrentar con importantes dificultades, sigue siendo lenta y los procesamientos no han avanzado como se esperaba; además, continúan produciéndose graves crímenes perpetrados contra civiles por parte de diferentes grupos armados y guerrillas²³.

La Fiscalía de la CPI ha mostrado su satisfacción con la aplicación del principio de complementariedad en sus actuaciones y, en particular, con el resultado de su política de desarrollar una estrategia coordinada de investigación y enjuiciamiento para cerrar la brecha de la impunidad. A su juicio, dicha estrategia, aunque en una fase inicial de implementación, ha mostrado un enorme potencial debido a que: (1) nuevas investigaciones se han iniciado en diversos Estados, o sus investigaciones han progresado, sobre la base de la información proporcionada por la propia Fiscalía; (2) el aumento de las solicitudes de asistencia a la Fiscalía demuestra la necesidad y el valor añadido que la Fiscalía de la CPI aporta a las investigaciones y los enjuiciamientos realizados, en particular, a nivel nacional; y (3) la coordinación de investigaciones entre diferentes países y la Fiscalía en torno a situaciones específicas está aumentando la capacidad de la Fiscalía y sus socios para investigar los crímenes de la competencia de la CPI y delitos conexos, contribuyendo conjuntamente al objetivo de acabar con la impunidad²⁴.

Por último, aunque el número de casos abiertos en la CPI pueda resultar insuficiente, no cabe duda de que, sin sus investigaciones y enjuiciamientos, la mayoría de los responsables de tales crímenes hubieran quedado en la más absoluta impunidad. Aunque para muchos esto pueda significar un éxito de mínimos, es un hito que no se debe pasar por alto ya que ha contribuido a la promoción de la verdad, la justicia y la reparación en determinadas situaciones. Cada uno de los

²² Vid. CPI, Fiscalía, 05/12/2019.

²³ Vid. Misión de Verificación en Colombia de la ONU, 2020; HRW, 2020; Amnistía Internacional, 2019.

²⁴ Vid. CPI, Fiscalía, 17/07/2019, párr. 5.

enjuiciamientos de los responsables de crímenes internacionales ha de ser ensalzado como un triunfo del estado de derecho global, que se opone a la cultura de impunidad imperante en la comunidad internacional (Chan & Wouters, 2015: 145). Tales casos también han servido para clarificar y desarrollar normas y estándares de JIP a través de la jurisprudencia de la CPI (poniendo en valor el poder normativo de la CPI como actor de gobernanza), además de promover su aceptación e incorporación en los sistemas jurídicos de los Estados.

5. CONCLUSIONES

La gobernanza global es un proceso de toma de decisiones complejo, que se lleva a cabo mediante la continua interacción entre los diferentes niveles de gobernanza de la sociedad internacional. Supone un debilitamiento de la visión del poder centrada en la soberanía estatal, y se manifiesta en la participación pública y privada de nuevos actores (no estatales) en la toma conjunta de decisiones sobre la gestión y conducción de ciertos asuntos de interés común. Entre esos actores se encuentra la CPI, que nace con el objetivo de acabar con la impunidad de los crímenes más graves y contribuir a la prevención de nuevos crímenes, ostentando además la capacidad de impulsar procesos de gobernanza a nivel nacional mediante su régimen de complementariedad y mecanismos de cooperación con Estados y OI.

Aunque la CPI dispone de los elementos necesarios para convertirse en impulsor de gobernanza global, en la práctica su impacto se ha visto restringido por varios factores. Primero, el limitado número de ratificaciones del ECPI ha podido generar la percepción de que, a día de hoy, la CPI no sea un verdadero actor “global” o, al menos, con capacidad para tener un impacto “global”. Esta situación tampoco se ha visto paliada por la intervención del CSNU en aplicación de las facultades que le otorga el ECPI, que ha causado que muchas de las situaciones en las que actualmente se puedan estar cometiendo crímenes de DI sigan quedando impunes.

En segundo lugar, a esto se le ha sumado la falta de cooperación de los Estados, que ha afectado significativamente a su capacidad de completar satisfactoriamente investigaciones y enjuiciamientos. Estados (o más bien Jefes de Estado y de Gobierno) han tratado de utilizar

la CPI para beneficio de sus propios intereses políticos y partidistas, intentando quedar fuera del alcance de sus actuaciones, e incluso han deliberadamente incumplido sus obligaciones de cooperar con la CPI. Las situaciones de Darfur (Sudan), Libia y Kenia son muy ilustrativas en este sentido. Estas limitaciones a la hora de hacer que los Estados cooperen, o lo hagan de forma efectiva, han puesto en duda la capacidad de la CPI de investigar y juzgar a figuras políticas o altos representantes del Estado en ejercicio; situación a la que el régimen de complementariedad probablemente no contribuya a favorecer (más bien lo contrario), a pesar de ser precisamente éste (el enjuiciamiento de los máximos responsables de crímenes internacionales) un elemento central del mandato de la CPI.

Por último, en tercer lugar, los factores anteriores han tenido un impacto directo en el limitado alcance de las actuaciones llevadas a cabo por la CPI, que para muchos ha sido insuficiente. A esto se añaden las críticas a la Fiscalía de la CPI por su estrategia de selección y priorización de casos, que en la práctica ha llevado a que la mayoría de los casos finalizados se hayan dirigido contra miembros de grupos armados no estatales (en algunos casos con un nivel relativamente limitado de responsabilidad en los crímenes cometidos).

No obstante, tampoco se puede pasar por alto el impacto positivo que la mera existencia de la CPI como institución y el inicio de sus investigaciones han tenido en los Estados que han sido objeto de ellas y, de forma más amplia, en la gobernanza global. Su intervención en diversas situaciones y casos (por ejemplo, en RDC) ha podido generar dinámicas positivas (fortalecimiento institucional y de los sistemas judiciales nacionales, y promoción del estado de derecho a nivel nacional e internacional), especialmente mediante la aplicación del régimen de complementariedad. También se ha destacado el potencial de los exámenes preliminares que realiza la Fiscalía para incentivar a las autoridades nacionales de los Estados afectados a poner fin a los delitos y proceder a la investigación y enjuiciamiento de crímenes internacionales. Colombia es un claro ejemplo de aplicación efectiva de la llamada “complementariedad positiva”.

Finalmente, a pesar del número limitado de condenas en la CPI, cada una representa una victoria del estado de derecho global; la alternativa hubiera sido la impunidad. Esto también ha podido generar la

percepción de que la comisión de crímenes de DI entraña un riesgo real de enjuiciamiento y castigo, potenciando el efecto preventivo de la CPI.

El éxito o fracaso de la CPI no se debe medir únicamente por el número de casos finalizados. Su concepción como un impulsor de gobernanza global permite un análisis más amplio de sus actuaciones, destacando los efectos positivos que la aplicación del régimen de complementariedad ha tenido en los procesos de gobernanza nacional. Dado su potencial de convertirse en un auténtico impulsor de gobernanza global se debe exigir más a la CPI, pero tampoco se puede perder de vista que en sus primeros casi 20 años de funcionamiento ha tenido que enfrentar un sinfín de dificultades y obstáculos, que parece que no solo no desaparecerán, sino que se incrementarán en los próximos años. La capacidad de la CPI para afrontar estos problemas en el futuro será clave para su credibilidad y determinará en gran medida que se pueda percibir como un actor relevante de gobernanza global.

REFERENCIAS

Doctrina

- Abbott, K. W. & Snidal, D. (2009). "The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and The Shadow of the State". En Mattli, W. & Woods, N. (ed.). *The Politics of the Global Regulation*. Princeton: Princeton University Press. Pp. 44-88.
- Aksenova, M. (2018). "The ICC Involvement in Colombia: Walking the Fine Line between Peace and Justice". En Bergsmo, M. & Stahn, C. (ed.). *Quality Control in Preliminary Examination: Volume 1*. Bruselas: Torkel Opsahl Academic EPublisher. Pp. 257-282.
- Ambos, K. (2010). "El test de complementariedad de la Corte Penal Internacional (art. 17 Estatuto de Roma)". *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*. Vol. 2. Pp. 1-47.
- Anello, C. (2013). "Desafíos de la Corte Penal Internacional en torno a la cooperación con los Estados". *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP)*. Vol. 1. Pp. 43-60.
- Ansell, C. & Torfing, J. (2016). "Introduction: Theories of Governance". En Ansell, C. & Torfing, J. (ed.). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Pp. 1-17.

- Benedict, K. (2001). "Global Governance". En Smelser, N.J. & Baltes, P.B. (ed.). *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Oxford: Pergamon-Elsevier. Pp. 6232-6237.
- Benvenisti, E. (2014). *The Law of Global Governance*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Benzing, M. (2003). "The Complementarity Regime of the International Criminal Court: International Criminal Justice between State Sovereignty and the Fight against Impunity". *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Vol. 7. Pp. 591-632.
- Besson, S. (2020). "COVID-19 and the WHO's Political Moment". *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*. Recuperado de: www.ejiltalk.org/covid-19-and-the-whos-political-moment.
- Betts, A. (2011). "Introduction: Global Migration Governance". En Betts, A. (ed.). *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 1-33.
- Bitti, G. (2009). "Article 21 of the Statute of the International Criminal Court and the Treatment of Sources of Law in the Jurisprudence of the ICC". En Stahn, C. & Sluiter, G. (ed.). *The Emerging Practice of the International Criminal Court*. Leiden: Brill Nijhoff. Pp. 284-304.
- Broache, M. (2016). "Irrelevance, Instigation and Prevention: The Mixed Effects of International Criminal Court Prosecutions on Atrocities in the CNDP/M23 Case". *International Journal of Transitional Justice*. Vol. 10(3). Pp. 388-409.
- Burke-White, W. (2005). "Complementarity in Practice: The International Criminal Court as Part of a System of Multi-level Global Governance in the Democratic Republic of Congo". *Leiden Journal of International Law*. Vol. 18(3). Pp. 557-590.
- Chan, K. & Wouters, J. (2015). "Constructing the International Criminal Court's Rule of Law Identity". En De Baere, G. & Wouters, J. (ed.). *The Contribution of International and Supranational Courts to the Rule of Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Pp. 127-175.
- Delbruck, J. (2002). "Prospects for a 'World (Internal) Law'?: Legal Development in a Changing International System". *Indiana Journal of Global Legal Studies*. Vol. 9(2). Pp. 401-431.
- Dobre, D. (2020). "Nuevos actores en la gobernanza económica europea: los tribunales constitucionales y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea". En Pérez Miras, A., Teruel Lozano, G., Raffiotta, E. & Iadicicco, M. (ed.). *Setenta años de constitución italiana y cuarenta años de constitución española*. Vol. V. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Pp. 147-163.
- Easterday, J. (2015). "Beyond the 'Shadow' of the ICC. Struggles over Control of the Conflict Narrative in Colombia". En De Vos, C., Kendall, S. & Stahn, C. (ed.). *Contested Justice: The Politics and Practice of Interna-*

- tional Criminal Court Interventions*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 432-455.
- Ferrajoli, L. (2018). *Constitucionalismo más allá del Estado*. Madrid: Editorial Trotta.
- Finkelstein, L. (1995). "What Is Global Governance?". *Global Governance*. Vol. 1(3). Pp. 367-372.
- Hillebrecht, C. & Straus, S. (2017). "Who Pursues the Perpetrators?: State Cooperation with the ICC". *Human Rights Quarterly*. Vol. 39(1). Pp. 162-188.
- Holmes, J. (2002). "Complementarity: National Courts *versus* the ICC". En Cassese, A., Gaeta, P. & Jones, J. (ed.). *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 667-686.
- Hurrell, A. (1999). "Sociedade internacional e governança global". *Lua Nova: Revista de Cultura e política*. Vol. 46. Pp. 55-75.
- Innerarity, D. (2012). "La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Vol. 100. Pp. 11-23.
- Kambale, P. (2015). "A Story of Missed Opportunities. The Role of the International Criminal Court in the Democratic Republic of Congo." En De Vos, C., Kendall, S. & Stahn, C. (ed.). *Contested Justice: The Politics and Practice of International Criminal Court Interventions*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 171-197.
- Kaul, H. (2002). "Preconditions to the Exercise of Jurisdiction". En Cassese, A., Gaeta, P. & Jones, J. (ed.). *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 583-616.
- Klabbers, J. (2015). "The EJJIL Foreword: The Transformation of International Organizations Law". *The European Journal of International Law*. Vol. 26(1). Pp. 9-82.
- Levi-Faur, D. (2012). "From 'Big Government' to 'Big Governance'?" En Levi-Faur, D. (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 3-18.
- Loyo Cabezudo, J. (2017). "La justicia transicional en Colombia: ¿Un instrumento creado para erradicar la impunidad?". *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP)*. Vol. 5. Pp. 32-61.
- Maculan, E. (2017). "El acuerdo de paz colombiano ante la obligación internacional de persecución penal y castigo". *Cuadernos de Estrategia*. Vol. 189. Pp. 91-124.
- Moffett, L. (2016). "Complementarity's Monopoly on Justice in Uganda: The International Criminal Court, Victims and Thomas Kwoyelo". *International Criminal Law Review*. Vol. 16(3). Pp. 503-524.

- Nowrot, K. (2004). "Global Governance and International Law". *Beiträge Zum Transnationalen Wirtschaftsrecht*. Vol. 33. Pp. 1-34.
- Olasolo, H. (2012). "El principio de complementariedad y las estrategias de actuación de la Corte Penal Internacional en la fase de examen preliminar: ¿por qué la Corte Penal Internacional mantiene su examen preliminar, pero no abre una investigación, sobre la situación en Colombia?". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Vol. 24. Pp. 3-45.
- Olasolo, H. (2016). "Los fines del derecho internacional penal". *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Vol. 14 (29). Pp. 93-146.
- Olasolo, H., & Carnero Rojo, E. (2011). "Extensión y límites de la jurisdicción personal, territorial y temporal de la Corte Penal Internacional". En Olasolo, H., *Ensayos de derecho penal y procesal internacional*. Medellín: Biblioteca Jurídica Dike. Pp. 81-109.
- Olasolo, H., & Galain Palermo, P. (2018). *Los desafíos del derecho internacional penal: atención especial a los casos de Argentina, Colombia, España, México y Uruguay*. Colección Perspectivas Iberoamericanas de la Justicia. Vol. 1. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Iberoamericano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional & Instituto Joaquín Herrera Flores.
- Olasolo, H., Carnero Rojo, E., Seoane, D., & Carcano, L. (2018). "El limitado alcance de las actuaciones de la Corte Penal Internacional en su decimoquinto aniversario y sus posibles causas". En Olasolo, H., Buitrago Rey, N. E., Bonilla Tovar, V. & Canosa Cantor, J. (ed.). *Alcance y limitaciones de la justicia internacional*. Colección Perspectivas Iberoamericanas de la Justicia. Vol. 4. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Iberoamericano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional & Instituto Joaquín Herrera Flores. Pp. 395-449.
- Oola, S. (2015). "In the shadow of Kwoyelo's trial. The ICC and complementarity in Uganda". En De Vos, C., Kendall, S. & Stahn, C. (ed.). *Contested Justice: The Politics and Practice of International Criminal Court Interventions*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 147-170.
- Pace, W. & Schense, J. (2002). "The Role of Non-Governmental Organizations". En Cassese, A. Gaeta, P. & Jones, J. (ed.). *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press. Pp. 105-143.
- Quesada-Alcalá, M.C. (2019). "Levantando el velo de la lucha contra la impunidad: la Corte Penal Internacional y sus intereses para actuar". En Rocha-Herrera, R., Quesada-Alcalá, M.C. & Uruña Sánchez, M.I. (ed.). *Actores internacionales contemporáneos. Normatividad y poder en las relaciones internacionales*. Colección Perspectivas Iberoamericanas sobre la Justicia. Vol. 7. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Iberoamericano de

- la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional & Instituto Joaquín Herrera Flores. Pp. 225-255.
- Rhodes, R.A. (1996). "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*. Vol. XLIV. Pp. 652-667.
- Rosenau, J. (2000). "Governance, Order and Change in World Politics". En Rosenau, J. & Czempiel, E. (ed.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 1-29.
- Schabas, W. (2010). *The International Criminal Court: A Commentary on the Rome Statute*. Oxford: Oxford University Press.
- Sheppard, D. (2010). "The International Criminal Court and 'Internationally Recognized Human Rights': Understanding Article 21(3) of the Rome Statute". *International Criminal Law Review*. Vol. 10(1). Pp. 43-71.
- Stahn, C. (2020). *Justice as Message: Expressivist Foundations of International Criminal Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Torring, J., Peters, B.G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Tunamsifu, S.P. (2019). "Twelve Years of Judicial Cooperation between the Democratic Republic of the Congo and the International Criminal Court: Have Expectations Been Met?". *African Human Rights Law Journal*. Vol. 19(1). Pp. 105-125.
- Vilmer, J-B.J. (2016). "The African Union and the International Criminal Court: Counteracting the Crisis". *International Affairs*. Vol. 92(6). Pp. 1319-1342.
- Voelsen, D. & Schettler, L.V. (2019). "International Political Authority: On the Meaning and Scope of Justified Hierarchy in International Relations". *International Relations*. Vol. 33(4). Pp. 540-562.
- Von Bogdandy, A., & Venzke, I. (2012). "Beyond Dispute: International Judicial Institutions as Lawmakers". En Von Bogdandy, A. & Venzke, I. (ed.). *International Judicial Lawmaking: On Public Authority and Democratic Legitimation in Global Governance*. Berlín-Heidelberg: Springer. Pp. 3-33.
- Williams, S. (2018). "Civil Society Participation in Preliminary Examinations". En Bergsmo, M. & Stahn, C. (ed.). *Quality Control in Preliminary Examination*. Vol. 2. Bruselas: Torkel Opsahl Academic EPublisher. Pp. 553-586.
- Zolo, D. (2002). "Una crítica realista del globalismo jurídico desde Kant a Kelsen y Habermas". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. Vol. 36. Pp. 197-220.
- Zürn, M. (2018). *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy and Contestation*. Oxford: Oxford University Press.

Jurisprudencia

Corte Penal Internacional

Estado de Libia

CPI. [Sala de Apelaciones]. The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi, *Judgment on the appeal of Mr Saif Al-Islam Gaddafi against the decision of Pre-Trial Chamber I entitled ‘Decision on the “Admissibility Challenge by Dr. Saif Al-Islam Gaddafi pursuant to Articles 17(1)(c), 19 and 20(3) of the Rome Statute”’ of 5 April*, Doc. Núm. ICC-01/11-01/11-695. 9 de marzo de 2020. Citado como: CPI, Gaddafi, 09/03/2020.

CPI. [Sala de Apelaciones]. The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi, *Judgment on the appeal of Mr Abdullah Al-Senussi against the decision of Pre-Trial Chamber I of 11 October 2013 entitled ‘Decision on the admissibility of the case against Abdullah Al-Senussi’*, Doc. Núm. ICC-01/11-01/11-565. 24 de julio de 2014. Citado como: CPI, Gaddafi, 24/07/2014.

CPI. [Sala de Cuestiones Preliminares I]. The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi, *Decision on the non-compliance by Libya with requests for cooperation by the Court and referring the matter to the United Nations Security Council*, Doc. Núm. ICC-01/11-01/11-577. 11 de diciembre de 2014. Citado como: CPI, Gaddafi, 11/12/2014.

República de Sudán

CPI. [Sala de Apelaciones]. The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, *Judgment in the Jordan Referral re Al-Bashir Appeal*, Doc. Núm. ICC-02/05-01/09-397-Corr. 6 de mayo de 2019. Citado como: CPI, Al-Bashir, 06/05/2019.

CPI. [Sala de Cuestiones Preliminares II]. The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, *Decision on the Cooperation of the Democratic Republic of the Congo Regarding Omar Al Bashir’s Arrest and Surrender to the Court*, Doc. Núm. ICC-02/05-01/09-195. 4 de abril de 2014. Citado como: CPI, Al-Bashir, 04/04/2014.

CPI. [Sala de Cuestiones Preliminares II]. The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, *Decision on the Prosecutor’s Request for a Finding of Non-Compliance against the Republic of the Sudan*, Doc. Núm. ICC-02/05-01/09-227. 9 de marzo de 2015. Citado como: CPI, Al-Bashir, 09/03/2015.

CPI. [Sala de Cuestiones Preliminares II]. The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, *Decision on the non-compliance by the Republic of Djibouti with the request to arrest and surrender Omar Al-Bashir to the Court and referring the matter to the United Nations Security Council and the Assembly of the State Parties to the Rome Statute*, Doc. Núm.

ICC-02/05-01/09-266. 11 de julio de 2016. Citado como: CPI, Al-Bashir, 11/07/2016a.

CPI. [Sala de Cuestiones Preliminares II]. The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, *Decision on the non-compliance by the Republic of Uganda with the request to arrest and surrender Omar Al-Bashir to the Court and referring the matter to the United Nations Security Council and the Assembly of State Parties to the Rome Statute*, Doc. Núm. ICC-02/05-01/09-267. 11 de julio de 2016. Citado como: CPI, Al-Bashir, 11/07/2016b.

CPI. [Sala de Cuestiones Preliminares II]. The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, *Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by South Africa with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir*, Doc. Núm. ICC-02/05-01/09-302. 6 de julio de 2017. Citado como: CPI, Al-Bashir, 06/07/2017.

CPI. [Sala de Cuestiones Preliminares II]. The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, *Decision under article 87(7) of the Rome Statute on the non-compliance by Jordan with the request by the Court for the arrest and surrender of Omar Al-Bashir*, Doc. Núm. ICC-02/05-01/09-309. 11 de diciembre de 2017. Citado como: CPI, Al-Bashir, 11/12/2017.

República de Kenia

CPI. [Sala de Primera Instancia V(A)]. The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang, *Public redacted version of Decision on Defence Applications for Judgments of Acquittal*, Doc. Núm. ICC-01/09-01/11-2027-Red-Corr. 5 de abril de 2016. Citado como: CPI, Ruto & Sang, 05/04/2016.

CPI. [Sala de Primera Instancia V(B)]. The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta, *Decision on the withdrawal of charges against Mr Kenyatta*, Doc. Núm. ICC-01/09-02/11-1005. 13 de marzo de 2015. Citado como: CPI, Kenyatta, 13/03/2015.

CPI. [Sala de Primera Instancia V(B)]. The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta, *Second decision on Prosecution's application for a finding of non-compliance under Article 87(7) of the Statute*, Doc. Núm. ICC-01/09-02/11-1037. 19 de septiembre de 2016. Citado como: CPI, Kenyatta, 19/09/2016.

República Democrática del Congo

CPI. [Sala de Cuestiones Preliminares II]. *The Prosecutor v. Germain Katanga*, *Decision on Sentence pursuant to article 76 of the Statute*, Doc. Núm. ICC-01/04-01/07-3484-tENG-Corr. 23 de mayo de 2014. Citado como: CPI, Katanga, 23/05/2014.

República Islámica de Afganistán

- CPI. [Sala de Apelaciones]. Situation in the Islamic Republic of Afghanistan, *Judgment on the appeal against the decision on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, Doc. Núm. ICC-02/17-138. 5 de marzo de 2020. Citado como: CPI, Situación en Afganistán, 05/03/2020.
- CPI. [Sala de Cuestiones Preliminares II]. Situation in the Islamic Republic of Afghanistan, *Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the authorisation of an investigation into the situation in the Islamic Republic of Afghanistan*, Doc. Núm. ICC-02/17-33. 12 de abril de 2019. Citado como: CPI, Situación en Afganistán, 12/04/2019.

Resoluciones, informes y otros documentos

- Amnistía Internacional (2019). *Colombia 2019*.
- Cepiku, D. (2006). “Public Governance: Research and Operational Implications of a Literature Review”. *Tenth International Research Symposium on Public Management (IRSPM X)*. Glasgow Caledonian University.
- Comisión Europea (2001). *Gobernanza europea. Un libro blanco. Bruselas, COM(2001) 428 final*. Recuperado de: <http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>.
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood*. Recuperado de: www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood.
- Corte Penal Internacional. Fiscalía (2006). *Report on Prosecutorial Strategy*. 14 de septiembre de 2006. Recuperado de: https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/D673DD8C-D427-4547-BC69-2D363E07274B/143708/ProsecutorialStrategy20060914_English.pdf.
- Corte Penal Internacional. Fiscalía (2016). *Policy Paper on Case Selection and Prioritization*. 15 de septiembre de 2016. Recuperado de: https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf.
- Corte Penal Internacional. Fiscalía (2019a). *Informe sobre las actividades de examen preliminar de 2019 (Colombia)*. 5 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2019-PE-Report-COL-SPA.pdf>.
- Corte Penal Internacional. Fiscalía (2019b). *Strategic Plan 2019-2021*. 17 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20190726-strategic-plan-eng.pdf>.
- Corte Penal Internacional. Fiscalía (2020). *Nineteenth Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the United Nations Security Council Pursuant to UNSCR 1970 (2011)*. 5 de mayo de 2020. Recu-

- perado de: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/19th-report-icc-otp-UNSC-libya-ENG.pdf>.
- Human Rights Watch (2020). *Informe Mundial 2020: Colombia*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/336672>.
- Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (2005). *Resolución 1593 (2005)*. Doc. Núm. S/RES/1593. 31 de marzo de 2005. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3803.pdf?view=1>.
- Organización de las Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (2011). *Resolución 1970 (2011)*. Doc. Núm. S/RES/1970. 26 de febrero de 2011. Recuperado de: [https://www.undocs.org/es/S/RES/1970%20\(2011\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/1970%20(2011)).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Misión de Verificación en Colombia. (2020). *Report of the Secretary-General*. Doc. Núm. S/2020/943. 25 de septiembre de 2020. Recuperado de: <https://undocs.org/en/S/2020/943>.
- Sewanyana, L. (2019). *Promoción de un orden internacional democrático y equitativo. Informe del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo*. Doc. Núm. A/HRC/42/48. 30 de julio de 2019. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/230/70/PDF/G1923070.pdf?OpenElement>.