

25 AÑOS DEL ESTATUTO DE ROMA: DESAFÍOS PARADIGMÁTICOS EN SU IMPLEMENTACIÓN

25 YEARS OF THE ROME STATUTE: PARADIGMATIC CHALLENGES IN THEIR IMPLEMENTATION

Osnarci Rafael Ramos Borges¹

<https://orcid.org/0009-0001-2248-526X>



RESUMEN:

Tras más de dos décadas desde la creación de la Corte Penal Internacional se han logrado avances en materia de Justicia Internacional Penal, sin embargo, la institución está expuesta a la paradoja de lo que es, versus lo que se quiere de ella. El presente artículo aborda como tesis central la ausente uniformidad de criterios en la adopción de medidas que integren el Derecho Internacional Penal en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados parte que cuentan con un sistema de Derecho Continental para dar respuesta a estos juicios de opinión pública en los cuales con regularidad se ve envuelto. A su vez, examina cómo, ante la ausencia de integración, se socavan los principios de complementariedad y cooperación lo que imposibilita mejorar la eficacia de la Corte. Finalmente, se abordan recomendaciones para disminuir la brecha de impunidad frente a la nueva década, que tiene por delante su funcionamiento en pro de mantener la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad.

Palabras claves: complementariedad; cooperación; Corte Penal Internacional; derecho penal internacional; Estatuto de Roma; justicia internacional penal



ABSTRACT:

After more than two decades since the creation of the International Criminal Court, progress has been made in the field of International Criminal Justice, however, such institution is exposed to the paradox of what it is versus what is wanted from it. This article addresses as its central thesis the lack of uniformity of criteria in the adoption of measures that integrate International Criminal Law in the domestic legal systems of the States Parties that have a system of Continental Law to respond to these trials of public opinion in which it is regularly involved. It also examines how, in the absence of integration, the principles of complementarity and cooperation are undermined, making it impossible to improve the Court's effectiveness. Finally, it addresses recommendations to reduce the impunity gap in

1 Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Máster en Relaciones Internacionales. Investigador independiente sobre temas de paz y seguridad, género y desarrollo, y cooperación internacional. Abogado, Universidad Católica Andrés Bello Extensión Guayana, Venezuela. Correo electrónico: osnarcir@gmail.com

Osnarci Rafael Ramos Borges



the face of the new decade that lies ahead to maintain peace, security, and the well-being of humanity.

Keywords: complementarity; cooperation; International Criminal Court; international criminal justice; international criminal law; Rome Statute.

1. Introducción: una mirada a los 25 años de adopción del Estatuto de Roma

En 1998, se aprueba la convención que da vida a la Corte Penal Internacional² —conocida frecuentemente como el Estatuto de Roma³— y, en palabras del antiguo Secretario General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, se genera esta institución bajo la premisa de ser un “regalo de esperanza para las generaciones futuras” (PGA, 2024), producto de las atrocidades cometidas durante el período de guerra⁴, así como los hechos ocurridos a finales del siglo XX, a raíz de conflictos internacionales e internos en distintas latitudes.

Este instrumento internacional reforzó y consolidó la práctica exitosa que venía realizando el Consejo de Seguridad de la ONU en torno a la creación de tribunales *ad hoc* como lo fueron el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (Consejo de Seguridad, 1993, S/RES/827) y, posteriormente, para Ruanda (Consejo de Seguridad, 1994, S/RES/955). Estos, fueron el motor para articular una jurisdicción y competencia homogénea que se venía gestando desde antes de la creación de la ONU⁵ y que, ahora, buscaba frenar, a través de la rendición de cuentas, las violaciones al Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos (DD. HH.) y, los abusos en contra de la paz y seguridad internacional.

La Corte, desde su creación, se encuentra envuelta en críticas que van desde justicia selectiva (Revista de Política Exterior, 2021), politización de sus causas (Comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel, 2021) hasta la falta de voluntad política (Carvajal y Diaz, 2022) sobre su quehacer diario. Y es que, el análisis del historial de la Corte evidencia una imagen irregular de ella. Las investigaciones se han visto frustradas y los perpetradores de estos crímenes, en su mayoría, siguen eludiendo a la justicia.

2 En lo sucesivo del texto mencionada de manera indistinta como: la Corte, Corte Penal Internacional o CPI —por sus siglas en español—.

3 Mencionada a lo largo del texto como “el Estatuto”.

4 Que dieron origen a los Juicios de Nuremberg y de Tokio, principalmente.

5 Desde el Tratado de Versalles se ilustra el intento de la Comunidad Internacional de capturar, enjuiciar y administrar justicia en contra de las personas que atenten contra la paz internacional. Véase los artículos 227, 228 y 229 del mencionado tratado de paz.

La CPI, durante sus primeros veinte años de operatividad, a pesar de las limitaciones existentes en la estructura del sistema internacional, ha logrado hitos históricos significativos en pro de la rendición de cuentas. Entre ellos, se pueden mencionar las condenas a altos representantes del sistema internacional, demostrando su capacidad para investigar y enjuiciar a actores claves de gobiernos⁶ pero, también, de organizaciones beligerantes⁷. También hubo casos claves que terminaron con sentencias absolutorias⁸. Y, por último, la expansión de su jurisdicción y lucha contra la impunidad, la cual hasta la fecha llega a 124 Estados de la comunidad internacional.

Sin embargo, a pesar de estos avances, la CPI enfrenta desafíos como el asesinato de testigos⁹, el descuido en la investigación de los responsables de bajo rango y la lentitud de los procesos judiciales, lo que amenaza su eficacia e impacto en la lucha contra la impunidad. No obstante, como abordaremos a continuación, muchos de estos problemas medulares se deben, en mayor medida, a la poca integración —por sus Estados Parte— de los principios fundacionales de la institución.

Lo anterior, es resultado de la rendición de cuentas y el reforzamiento al Estado de Derecho que trae, de manera endógena, la Justicia Internacional Penal —en lo sucesivo del texto mencionado como JIP—, que constituye un peligro para quienes detentan el poder, particularmente bajo un papel relevante en la comunidad internacional; de allí que, desde sanciones en contra del funcionariado de la Corte¹⁰, hasta la retirada de la firma al Estatuto¹¹, sean muchos los ejemplos que se puedan mencionar de cómo funciona el sistema ante la minúscula posibilidad de una justicia imparcial, verdadera y transparente como la que busca el Estatuto. Sin embargo, pese a la reticencia de sus actores, es imperativo refrendar la arquitectura que posee la CPI frente a los desafíos actuales, en especial en el inicio de esta nueva década, que parece ser convulsiva para las relaciones internacionales (RRII).

6 Verbigracia de esto es el caso de Jean-Pierre Bemba (2013), exvicepresidente de la República Democrática del Congo, condenado por crímenes de guerra y de lesa humanidad.

7 Entiéndanse condenas a Thomas Lubanga (2012), Ahmad Al Faqi Al Ahmid (2016), Bosco Ntaganda (2021), entre otros.

8 Como lo fue el caso de Laurent Gbagbo (2019), expresidente de Costa de Marfil. A su vez, fue el primer exjefe de Estado juzgado por la CPI.

9 Como ocurrió en los casos de Katanga (2012), Ntaganda (2014), Al-Hassan (2015), entre otros.

10 El 11 de junio de 2020, la administración del presidente de los Estados Unidos de América, Donald Trump, autorizó sanciones económicas y restricciones de visas adicionales contra el funcionariado de la institución, producto de la autorización para la investigación de presuntos crímenes cometidos por las fuerzas estadounidenses en territorio de Afganistán.

11 El 16 de noviembre de 2016, Rusia retira su firma del instrumento internacional por la creciente preocupación plasmada en el informe anual del Fiscal de la CPI, en torno al proceso por el cual se obtuvo la ocupación temporal de los territorios de Crimea y Sebastopol.

En este sentido, es necesario ir más allá y encontrar soluciones que nos permitan fortalecer a la Corte y protegerla de las interferencias externas. De esta manera, la ciudadanía del mundo podrá tener expectativas realistas sobre su función y objetivos, que van más allá de los actuales. Además, se podrá generar una demanda interna en aquellos Estados donde sus líderes se rehúsen a cooperar con la Corte. Mientras la CPI siga ejerciendo su mandato, seguirá siendo objeto de críticas, hasta que demuestre su excelencia y eficacia en los procesos que lleve adelante. Por lo tanto, cuanto más efectiva sea, mayores serán los resultados ([International Criminal Court, 2022](#)).

Aunado a lo antes mencionado, si dirigimos nuestra mirada al espíritu de este instrumento internacional, previsto en su preámbulo, se establece:

(...) Afirmando que los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia. ([ONU, 1998](#))

Por lo que, partiendo de esta premisa, este artículo busca analizar, de forma cualitativa, las falencias transversales que aquejan a la institución. El objetivo es constatar los problemas de su aplicación, así como señalar posibles soluciones que debieran implementarse, en especial, en el ámbito interno de sus Estados Parte, teniendo como hipótesis central que la revitalización de los compromisos adquiridos en el Estatuto puede contribuir al establecimiento de mecanismos que contribuyan a la rendición de cuentas en aquellos Estados con un sistema de derecho continental, todo lo cual, permita dar cabal cumplimiento a los propósitos, principios y funcionamiento de la CPI.

Para ello, se analizará la base de la arquitectura de la institución, los principios de complementariedad y cooperación. En este sentido, se señalarán los aspectos que no han sido abordados a plenitud por sus Estados Parte, lo cual ha impedido que la institución pueda responder a sus críticas gravitantes y, por consiguiente, avanzar hacia un desarrollo progresivo. Por último, las reflexiones finales sirven como guía para abrir un debate sobre mecanismos sólidos que revitalicen el actuar de la Corte en pro de mantener la paz y la rendición de cuentas como rectores del sistema internacional.

2. El Principio de Complementariedad: ¿complementar o desarrollar?

En la sección preambular del Estatuto se establece: “Destacando que la Corte Penal Internacional establecida en virtud del presente Estatuto será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales” (ONU, 1998). Es decir, a diferencia de sus predecesores, los cuales ocupaban una jurisdicción concurrente con los tribunales nacionales —y con primacía respecto de ellos¹²—, este nuevo tribunal internacional, de carácter permanente, ocupó un nuevo principio: la complementariedad. El argumento central era empoderar los tribunales domésticos, ya que era:

(...) necesario establecer un nuevo tipo de relación, para preservar la soberanía de los Estados sin alterar el objetivo de reducir la impunidad. Así, se consideró que la corte internacional, en lugar de tener primacía sobre los tribunales nacionales, sería complementaria de éstos y sólo intervendría cuando no se dispone de una jurisdicción penal nacional para realizar sus tareas o ésta es incapaz de hacerlo. (Solera, 2002)

Es decir, se buscaba la adaptabilidad y el compromiso de todos los Estados de la comunidad internacional. Bajo esta premisa, se otorga primacía a los tribunales nacionales con el objetivo de optimizar la eficacia de la JIP. Adicionalmente, esto también mejora la practicidad y el empoderamiento en la búsqueda de rendición de cuentas a un costo más reducido.

Además de lo expuesto, es pertinente cuestionar si el Estatuto de la CPI actúa únicamente como un complemento de las jurisdicciones de los Estados Parte o si constituye, en cambio, un marco para desarrollar e integrar en los sistemas legislativos nacionales. Esto es relevante considerando que el Estatuto abarca una serie de crímenes —como el *apartheid*, el exterminio y el reclutamiento forzado de menores— que, en muchos casos, no están tipificados en los ordenamientos jurídicos internos. Así, la simple transposición del Estatuto, sin una efectiva integración y difusión de sus normas sustantivas y procesales, no es suficiente para cumplir con el principio de “complementariedad” que el propio Estatuto establece.

Lo anterior se refleja en el hecho de que solo 71 de los 124 Estados Parte han adoptado legislación nacional para implementar el Estatuto, y, en varios casos,

12 Utilizada para juzgar casos en el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg (1945), el Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente (1946), y a su vez, en el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y para Ruanda.

estos cambios han sido parciales (PGA, 2024). En este contexto, es probable que la falta de acción de los sistemas judiciales nacionales frente a los crímenes internacionales establecidos en el Estatuto se deba, en gran medida, a una insuficiente coordinación entre sus instituciones, así como a la escasez de recursos y de experiencia en las fiscalías nacionales.

Al respecto, ya en el año 2010, la Conferencia de Revisión que tuvo lugar en Kampala, destacó que los Estados Parte tienen no solo la responsabilidad de implementar eficazmente el Estatuto de Roma en el nivel nacional, sino, también, de mejorar su capacidad para cooperar mutuamente en estos esfuerzos. La Asamblea alentó a la CPI a apoyar la capacidad de las jurisdicciones nacionales para abordar crímenes internacionales, sin alterar su rol ni añadirle nuevas funciones pero que, dentro de uno de los grandes enfoques que requería este apoyo estaba, precisamente, fortalecer el marco legal interno (Triffterer y Ambos, 2016).

Además de la necesidad de implementación, se enfrenta el desafío de las interpretaciones del Estatuto. Una interpretación limitada o restrictiva en los sistemas jurídicos internos de los Estados Parte puede reducir la protección de los ciudadanos frente a crímenes internacionales, y esta situación varía entre países. Por ejemplo, un Estado Parte podría rechazar la investigación o el enjuiciamiento de un crimen si considera que no se ajusta a su interpretación interna. Por ello, es esencial que las interpretaciones del Estatuto sean amplias y coherentes con sus objetivos; sin embargo, lograr esta coherencia demanda un esfuerzo entre los Estados Parte y la CPI, que aún no se ha logrado.

Esta libre interpretación afecta lo que autores como Bellelli (2010) remarcan como el principio de integridad que posee el Estatuto, y al respecto menciona que, más allá de una “integridad estática”, posee una noción funcional, ya que establece la obligación de los Estados Parte de asegurar que el Estatuto logre sus objetivos conforme al Derecho de los Tratados. Esta “protección dinámica” implica un rol proactivo para las partes interesadas, quienes deben prevenir el fracaso funcional del Estatuto, así como un enfoque adaptable para realizar ajustes necesarios en función de las circunstancias.

Por ello, en caso de una interpretación sobre el objeto de este tratado internacional, la misma debiera estar regulada bajo algún esquema que proteja su esencia a los fines de generar solo acepciones más amplias para su amparo. El artículo 7 del Estatuto, por ejemplo, establece en su numeral 2 párrafo e) que “Por ‘tortura’ se entenderá causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control (...)” (ONU, 1998).

Sin embargo, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, en su artículo 2 establece:

(...) se entenderá por tortura todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. (OEA, 1987)

Si comparamos ambas normas sustantivas, en el caso del tratado regional, encontraremos una mayor amplitud en cuanto a la protección del hecho; en este orden de ideas, de usarse esta acepción, solo por mencionar una definición en particular como ejemplo, se estaría solidificando el criterio.

Otro problema que se presenta en el sistema de derecho continental es que, en línea general se piensa que, para la implementación de las disposiciones de un tratado, basta con seguir el orden adecuado que se prevé en la Constitución para que sea legal. Y, sobre este aspecto, una opinión consultiva internacional hace referencia a que:

[(...) es un principio auto-evidente, conforme el cual un Estado que ha contraído obligaciones internacionales válidas está obligado a realizar en su legislación las modificaciones que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas]. (Corte Permanente de Justicia Internacional, 1925, p. 20)

Siguiendo con este orden de ideas, se debe entender que, para que determinadas normas del Derecho Internacional cobren vida en el derecho interno, es necesario una adaptabilidad, regulación o reglamentación que logre generar esa aplicación de manera interna, como se hace, por ejemplo, con la gran mayoría de los tratados referentes a DD. HH., ya que algunos no son *self executing*¹³.

Sobre la introducción de enmiendas/reformas legislativas en virtud de la ratificación de un tratado se ha establecido que:

13 “(...) un tratado se considera como ejecutable por sí misma (self-executing) cuando es susceptible de una aplicación inmediata y directa, sin que sea necesaria una acción jurídica complementaria para su implementación o su exigibilidad” (Ostau y Niño, 2013, p.128).

A este respecto, conviene recordar, en primer lugar, que el artículo 6 de la Directiva obliga a los Estados miembros a introducir en su ordenamiento jurídico interno las medidas necesarias para que cualquier persona que se considere perjudicada por una discriminación «pueda hacer valer sus derechos por vía jurisdiccional». Se desprende de esta disposición que los Estados miembros están obligados a adoptar medidas de eficacia suficiente para alcanzar el objetivo de la Directiva y a hacerlo de tal manera que ‘las personas afectadas puedan invocar efectivamente los derechos así conferidos ante los tribunales nacionales. (Tribunal de Justicia de Europa, 1986, p. 1682)

Así como, también, en el caso de González Carreño contra España por el comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), sobre el cual autores españoles como Lousada (2015) concluyen que:

(...) no es menos cierto que no existe en nuestro ordenamiento jurídico interno un procedimiento que permita dar validez a los dictámenes del CEDAW, con lo cual —y, salvo si los tribunales ofrecen alguna interpretación correctora, lo que no parece fácil—, la solución excede de lo jurídico, y entra en el campo de una decisión política que, a través de las oportunas modificaciones legales, diese eficacia en el derecho interno a los dictámenes del CEDAW. (Lousada, 2015, p. 15)

Por lo que, si hacemos una analogía al respecto, si bien el Estatuto de Roma establece un marco normativo claro y preciso, la manera en que sus disposiciones se incorporan al ordenamiento jurídico interno de los Estados Parte presenta una gran diversidad. Aunque muchos Estados han adoptado leyes de implementación específicas, la eficacia de estas leyes varía considerablemente en función de factores como la jerarquía normativa, los mecanismos de control constitucional y la capacidad institucional. Además, la práctica judicial y la interpretación de las normas internacionales por parte de los tribunales nacionales desempeñan un papel fundamental en la aplicación efectiva del Estatuto. En este sentido, es necesario profundizar en el análisis comparativo de las experiencias nacionales para identificar las mejores prácticas y los desafíos pendientes.

A su vez —y, en consonancia con lo señalado tanto por el comité de la CEDAW, como por el Tribunal de Justicia de Europa— para que un tratado tenga plena vigencia en el derecho interno es necesaria la adopción de medidas legislativas o reglamentarias que adapten sus disposiciones al sistema jurídico nacional y establezcan mecanismos para su efectiva aplicación.

En este sentido, si bien la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados regula los requisitos para la validez internacional de los tratados —cumplidos por los Estados Parte—, es fundamental destacar también el principio penal de *nullum crimen sine lege* (no puede haber crimen ni delito sin ley). Esto, porque, aunque el derecho internacional establece obligaciones para los Estados, solo el derecho nacional decide, en la práctica, la aplicabilidad y vigencia de un delito (Abregú y Courtis, 2004) y, por ende, su sanción. La validez interna de estos compromisos —en general determinados por la Constitución— no suele detallar los mecanismos específicos para implementar esos deberes. Como resultado, el tratado, a pesar de su validez internacional y nacional, requiere de un desarrollo sustantivo y procesal adicional —en el derecho interno— para cobrar plena efectividad.

Si bien, el principio de incorporación automática de tratados en el derecho interno de los países del sistema continental puede eximir de esta implementación, esta lógica no se aplica al Estatuto, por ser un instrumento jurídico *sui generis* que establece un marco legal vanguardista para la persecución de crímenes atroces.

Entonces, el desarrollo interno que emprenden sus Estados Parte, pese a no ser obligatorio, es crucial para lograr los resultados esperados. Esto implica modificar el derecho penal para tipificar los crímenes internacionales y establecer procedimientos para su investigación y enjuiciamiento. La falta de tipificación impide la investigación y el enjuiciamiento de los responsables, y, en consecuencia, impide a las víctimas tener un acceso a la justicia, reparación y protección de sus derechos.

Sobre esta situación, autores como La Rosa y Chavez Tafur (2010) consideran que, si bien, la persecución de crímenes internacionales se puede hacer con la aproximación más cercana a un delito común tipificado (como sucedió en 2009 con la Corte Suprema del Perú en el caso sobre el expresidente Fujimori) —que tiene la ventaja de evitar grandes reformas legales—, presenta varias limitaciones. Primero, los delitos comunes no cubren plenamente las conductas de crímenes de guerra y pueden carecer de definiciones y elementos de *mens rea* específicos. Además, esta práctica podría penalizar actos lícitos bajo el derecho internacional humanitario, desincentivar el cumplimiento del DIH entre actores no estatales (los cuales en la actualidad son un sujeto importante), y estar sujeta a restricciones como prescripción o amnistías inaplicables a delitos internacionales.

Las resoluciones de la Asamblea de Estados Parte (AEP) de la CPI han reiterado en diversas oportunidades¹⁴ la necesidad de adoptar medidas nacionales adicionales al Estatuto, con miras a enjuiciar y hacer cumplir eficazmente el principio de complementariedad y el de cooperación que de este deriva. Asimismo, la sociedad civil y las organizaciones internacionales han hecho un llamado a los Estados Parte para que adapten su ordenamiento jurídico interno al Estatuto de Roma, por ejemplo, en el continente americano ocurre en materia de DD. HH., con el llamado control de convencionalidad¹⁵.

Es por lo antes presentado que, cuando casi la mitad de los Estados Parte de la CPI no tienen tipificados estos crímenes, ni reguladas las formas de cooperación con la Corte¹⁶, no se puede hablar propiamente de una jurisdicción complementaria.

El Estatuto de Roma establece dos artículos claves en torno a la simbiosis que han de respetar los Estados —en principio—; el primero de ellos se encuentra consagrado en el artículo 70.4 (a) que establece:

4. a) Todo Estado Parte hará extensivas sus leyes penales que castiguen los delitos contra la integridad de su propio procedimiento de investigación o enjuiciamiento a los delitos contra la administración de justicia a que se hace referencia en el presente artículo y sean cometidos en su territorio o por uno de sus nacionales (ONU, 1998).

También encontramos este compromiso en el artículo 88 del mismo documento, que establece “Los Estados Parte se asegurarán de que en el derecho interno existan procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación especificadas en la presente parte” (ONU, 1998).

Ante esto, el autor [Cárdenas Aravena \(2010\)](#) señala que

No existe una consecuencia expresamente prevista en el Estatuto para el incumplimiento de las obligaciones de cooperación. Así por ejemplo, los Estados que no prevén procedimientos en su derecho interno para todas

14 Como los documentos oficiales aprobados de nomenclatura RC/Res.1, RC/Decl.1 y RC/Decl.2 (Relativo a la Conferencia de Revisión de 2010).

15 Entiéndase como un principio en evolución que surge a raíz de la Convención Americana sobre DD. HH., y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en virtud de la cual, es obligatorio examinar la compatibilidad de los derechos y obligaciones contraídos por un tratado internacional, en comparación con los actos y normas nacionales.

16 Solo 58 de los 124 Estados parte han adoptado legislaciones nacionales de implementación, al menos parciales, sobre cooperación, conforme a los datos de [PGA \(2024\)](#).

las formas de cooperación previstas en la parte IX del Estatuto no se ven expuestos a sanción alguna. (p. 290)

En este sentido, el artículo 112.2 (f) del Estatuto establece que, la AEP podrá examinar cuestiones relativas al incumplimiento de la cooperación hacia la Corte, pero esto será exclusivamente conforme a lo que se prevé en los párrafos 5 y 7 del artículo 87 del Estatuto, lo cual deja una interrogante que hasta el momento sigue sin respuesta, ¿qué pasa con los Estados miembros que no aseguran procedimientos aplicables para el cumplimiento taxativo sobre este instrumento? Así, [Cárdenas Aravena \(2010\)](#) señala que

Existe cierto consenso en cuanto a que derivar el asunto a la Asamblea de Estados Parte no es lo más efectivo, tanto porque no se reúne con la frecuencia suficiente como para que su actuar pueda resultar eficaz en todos los casos, como porque, debido al gran número de Estados Parte, es previsible que sería difícil llegar a consenso para decidir sobre medidas concretas. (...) Se sostiene además que en ningún caso podría tomar medidas de fuerza. (p. 295)

En virtud de esta necesidad, las acciones que se emprendan en materia legislativa para la integración del Estatuto deben estar en consonancia con las sanciones y jurisprudencia de la CPI, para garantizar la homogeneidad entre el derecho penal interno e internacional, en caso de juicios por crímenes internacionales. Sobre esto, [Fortt y Godoy \(2004\)](#) opinan que

(...) una norma de DIP que ha sido recepcionada por nuestro Derecho, no puede nunca ser self-executing si no se establece una determinación clara de la pena aplicable, por cuanto lo contrario sería atentar en contra del principio de legalidad. Ello no significa que la norma carezca de validez, sino simplemente ella no podrá ser invocada directamente por nuestros tribunales. (p. 81)

Sobre esta problemática actual en la cual la judicatura ha de estar obligada no solo a cumplir las leyes penales nacionales sino también —por extensión— las internacionales, autores como [Cordini \(2018\)](#) han refrescado el fenómeno de la “colonización jurídica” haciendo referencia al “(...) proceso por el que un determinado Estado incorpora en su ordenamiento jurídico sus compromisos internacionales de un modo mecánico, sin molestarse en lograr su adecuada integración en su peculiar configuración constitucional y de legalidad ordinaria” (p. 1144).

Sobre esto, la [Comisión Mexicana de defensa y promoción de los Derechos Humanos \(2022\)](#) hace referencia en el manual para la implementación del Estatuto de Roma en la legislación mexicana estableciendo que

(...) cabe recordar que una de las causas de admisibilidad de un caso ante la Corte es la incapacidad del Estado para llevar a cabo las investigaciones o procesos. Esta incapacidad se puede manifestar de diversas formas, y tal como se mencionó en el apartado relativo a la complementariedad, una de ellas es la imposibilidad de adelantar el procedimiento por la inexistencia de un marco jurídico interno adecuado, que permita la instauración de investigaciones o procesos por las mismas conductas tipificadas en el Estatuto de Roma. (p. 29)

La falta al debido proceso, establecido en el Estatuto, podría acarrear la nulidad de un eventual juicio nacional, lo que habilitaría a la Fiscalía de la Corte para iniciar una investigación propia. Este escenario generaría un claro conflicto con el sistema judicial del país en cuestión, debido a la aparente naturaleza “supranacional” que prevé la Corte sobre esta garantía procesal. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha previsto este tipo de situaciones de manera prospectiva, lo que pone de relieve, una vez más, las deficiencias del sistema internacional sobre su actuación reactiva en vez de preventiva.

La complementariedad entre la jurisdicción nacional y la internacional solo podrá materializarse una vez se establezcan marcos temporales y normativos claros para la incorporación del Estatuto en los ordenamientos internos. Hasta entonces, el sistema se encuentra en una situación de complementariedad meramente potencial.

3. El principio de cooperación: la tarea pendiente de una ¿comunidad internacional?

Desmitificar la creencia de una supuesta justicia selectiva o politización de las causas es importante a los fines de este trabajo puesto que es fundamental cambiar la narrativa por el problema real y transversal del sistema, lo cual es la falta de cooperación de una comunidad internacional que, cada vez, es más esquiva ante los mecanismos de rendición de cuentas.

Como mencionan [Triffterer y Ambos \(2016\)](#) sobre este principio: La obligación general de cooperar del artículo 86 se limita a los Estados Parte. Lo mismo ocurre, en principio, con las obligaciones específicas que siguen. Esto está en consonancia con el principio básico del derecho de los tratados

consagrado en el artículo 35 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969. (p. 2014: 2)

Esta obligación consuetudinaria a la cual hacen referencia es el principio de consentimiento —que subyace al derecho de los tratados— y, adicionalmente al de buena fe en las RRII. Sin embargo, al respecto de este mismo artículo 86¹⁷, se continúa argumentando que, la referencia en la norma de “las disposiciones del presente Estatuto” abarca las obligaciones específicas de cooperación distribuidas en diversos artículos de este. Así, aunque el término “plenamente” conlleva una obligación de buena fe por parte de los Estados, la aplicación del principio de interpretación efectiva le confiere un significado propio y establece consecuencias jurídicas, en particular, respecto a la obligación de colaborar con la Corte (Triffterer y Ambos, 2016).

Como se observa, a diferencia del principio de complementariedad, el Estatuto impone una obligación expresa a los Estados Parte de establecer mecanismos internos que garanticen todas las formas de cooperación previstas en el tratado¹⁸. Mientras que, la tipificación de los crímenes y sus definiciones son elementos sustantivos, el desarrollo de estas normas adjetivas resulta fundamental para establecer un procedimiento efectivo de cooperación entre los Estados y la CPI. La ausencia de estas herramientas vulneraría el principio de cooperación y, por consiguiente, socavaría la seguridad jurídica y el Estado de Derecho.

La ausencia de un marco normativo interno que regule las obligaciones de cooperación con la Corte crea una laguna jurídica que dificulta la aplicación efectiva del Estatuto. Un ejemplo es la falta de ratificación del Acuerdo sobre los Privilegios e Inmidades de la CPI, que solo ha sido ratificado por 79 Estados (ONU, 2004), dejando al personal de la Corte sin la protección necesaria para realizar investigaciones clave en diversos Estados.

Lo anterior es especialmente importante en temas sensibles y determinantes como la comparecencia de personas que rindan peritaje y testimonios. Los privilegios e inmidades no solo deben proteger al funcionariado de la CPI, sino también, garantizar que se pueda acceder a la mayor cantidad de pruebas e información posible para llevar a cabo investigaciones y juicios justos.

17 El cual exige que todos los Estados Parte cooperen plenamente con la Corte en sus investigaciones y procesos judiciales relacionados con crímenes internacionales, actuando de buena fe y conforme a las disposiciones específicas del Estatuto.

18 Al respecto véase artículo 88 del Estatuto de Roma (ONU, 1998).

Este problema se ha puesto de manifiesto en uno de los últimos informes de la Mesa sobre el Plan de acción de la AEP de la CPI para lograr la universalidad y la plena aplicación del Estatuto de Roma. Dicho informe destaca la necesidad de que los Estados parte adopten las medidas necesarias para implementar el acuerdo, a fin de garantizar la protección del funcionariado y el buen funcionamiento de la Corte (AEP, 2022).

Ahora bien, al igual que con el principio de complementariedad, surge la duda de si realmente se puede hablar de una cooperación plena entre los Estados y la CPI, cuando son pocos los que han firmado la gama completa de acuerdos claves¹⁹ para garantizar la colaboración hacia la Corte.

Para comprender esta situación, es importante analizar diversos factores que, producto de la falta de integración y adhesión a estos acuerdos y enmiendas, han obstaculizado diversas investigaciones en los últimos años. El primer ejemplo paradigmático es el caso de Omar Al-Bashir, expresidente de la República del Sudán.

En 2009, la CPI emitió la primera orden de detención contra un presidente en funciones. Sin embargo, en el nivel interno, si bien el Estado sudanés había firmado el Estatuto, al no haberlo ratificado, el sistema jurídico no contaba con ninguna obligación que comprometiera a sus instituciones a la captura y entrega del acusado.

Sin embargo, en el plano internacional, dos hechos acaecieron, cuya complejidad exige un estudio pormenorizado que excede los límites de este trabajo. No obstante, a título ilustrativo, se mencionarán brevemente: Por una parte, existió una evidente connivencia entre actores que facilitaron el desacato de esta orden, como lo es el caso de China (quien se desempeñó como el principal proveedor de armas del gobierno de Al-Bashir), al igual que la Unión Africana, quienes fueron partidarios, durante un buen tiempo, de que el Consejo de Seguridad debía pedir la suspensión de su procesamiento en la CPI (Molano, 2009).

Y, por otra parte, en el nivel institucional, tenemos la ausencia de una resolución vinculante del Consejo de Seguridad que extendiera las obligaciones de cooperación a Estados no partes y que, a criterio de la Corte, este órgano lo podía hacer²⁰.

19 Como los referentes a liberación provisional, liberación de personas, ejecución de penas y reubicación de testigos. Recién en 2018, Argentina fue el primer país miembro de la CPI en firmar todos.

20 Abdallah Banda Abakaer Nourain y Saleh Mohammed Jerbo Jamus. (2011). ICC-02/05-03/09-169. *Tribunal Penal Internacional*. 1 de julio. Párrafo 12.

Esta situación aún genera insatisfacción en la comunidad internacional, ya que, pese a los viajes y giras presidenciales que realizó durante su mandato, e incluso, posterior a su derrocamiento en 2019, Omar Al-Bashir sigue sin ser juzgado y evadiendo la JIP.

Este caso ejemplifica las dificultades de la CPI para asegurar una cooperación efectiva con sus Estados Parte, ya que la falta de adhesión y de implementación interna del Estatuto limita tanto las investigaciones como la aplicación de la JIP. Abordar estos desafíos requiere un compromiso integral de los Estados para firmar y ratificar todos los acuerdos y enmiendas.

A su vez, este precedente hace temer que, en el caso de un líder con mayor peso internacional y que cuente con una orden de detención vigente, como lo es Vladimir Putin²¹ ([International Criminal Court, 2023](#)), repita un escenario similar, pero, con la complicidad de un mayor número de Estados.

Otros ejemplos son los casos de Sudáfrica²² y Filipinas²³, donde este último remarca la debilidad de los organismos internacionales, ya que los Estados pueden retirarse de ellos sin ningún tipo de consecuencias ([Civicus Lens, 2022](#)). Por lo que, para fortalecer este tipo de instituciones, se debe actuar en su favor y no en torno a los intereses de sus representantes. En este sentido, es imprescindible que las firmas en los tratados deban traducirse en un compromiso real.

Como se observa, la falta de adaptación material del Estatuto de Roma al ordenamiento jurídico interno genera inconvenientes a la hora de cumplir con solicitudes concretas de cooperación. Esta situación —paradójicamente— encuentra su validez por el principio de legalidad de la Administración Pública, según el cual el funcionariado público solo puede actuar dentro de los márgenes expresamente establecidos por la ley ([Cárdenas Aravena, 2010](#)). En la práctica, esto conlleva que la aplicación del Estatuto se encuentra sujeta a la discrecionalidad del órgano jurisdiccional, cuya decisión estará condicionada por la ponderación entre las normas internas y las disposiciones de los tratados internacionales, en el marco del ordenamiento jurídico.

21 Posee una orden de arresto que fue emitida el 17 de marzo de 2023.

22 El cual avisó su retirada de la Corte —pero que no formalizó— y que se originó en torno a los procedimientos de no cooperación al no haber ejecutado la orden de detención contra el presidente Al Bashir, en el año 2015, cuando asistió a una cumbre de la Unión Africana.

23 El presidente Rodrigo Duterte, prohibió la investigación de la corte y, posteriormente, anunció su salida oficial de la institución (entró en vigor en el año 2019), cuando comenzaron las investigaciones preliminares por presuntos crímenes de lesa humanidad en el territorio.

Para superar este problema es fundamental que la articulación deba incluir la creación de normas que establezcan procedimientos claros y expeditivos para la ejecución de las solicitudes de cooperación, así como la definición de las competencias de las autoridades nacionales, responsables de su cumplimiento. Además, es importante que los Estados brinden capacitación a su funcionariado sobre el Estatuto y las obligaciones que deriva.

A su vez, pese a que la institución mantenga una complementariedad positiva —entendida como “una política proactiva de cooperación dirigida a promover los procedimientos nacionales” ([Informe sobre Estrategia Acusatoria, 2010](#))—, no se han materializado plenamente los compromisos asumidos con la ratificación del Estatuto de Roma. Ante esto, es cada vez más necesario replantear la estrategia de la Corte para lograr mayores avances.

En virtud de lo antes exployado, es importante recordar que la CPI funciona con recursos limitados. Esto implica que, tanto en el ámbito administrativo como presupuestario, la Corte no puede atender todos los casos, de forma simultánea y, por consiguiente, también debe continuar desarrollando mecanismo en sus quehaceres como organización, lo cual, no está logrando permear los compromisos internacionales, lo que se traduce en un trabajo poco efectivo para los fines de su creación.

La falta de normas sustantivas o adjetivas dentro de los sistemas legislativos de los Estados parte puede generar situaciones como la de Filipinas. Sin una seguridad jurídica procesal, la cooperación se verá supeditada por las diferencias volubles que existirán en la alternancia en el poder de sus representantes.

Como se ha denotado, el principio de cooperación se encuentra en una situación crítica. La falta de voluntad política por parte de algunos Estados y las limitaciones en su implementación dificultan el trabajo de la Corte y ponen en riesgo su capacidad para garantizar la justicia a las víctimas de crímenes internacionales. El sistema, más que actuar como una comunidad unida en apoyo a la institución, pareciera hacerlo de manera individual y fragmentada por sus intereses, lo que genera un panorama complejo y desafiante para la eficacia de la Corte.

4. Reflexiones finales

Como se ha demostrado, las dificultades que enfrenta la CPI se derivan en gran medida de la falta de implementación y alineación efectiva del Estatuto con el derecho interno de los Estados Parte. Esto subraya la necesidad de desarrollar normas derivadas del Estatuto y de explorar mecanismos adicionales que fortalezcan la CPI en el marco de AEP y sus miembros.

En este contexto, resulta fundamental una colaboración amplia y coordinada entre la AEP y los poderes legislativos de los Estados Parte. La creación de una base de datos integral sobre la implementación de normas sustantivas y procesales derivadas del Estatuto facilitaría la definición de objetivos y metas claras, no solo para medir el avance, sino también para asegurar el cumplimiento efectivo de la JIP en la práctica. Actualmente, la información disponible sobre la implementación del Estatuto es dispersa e insuficiente, lo que dificulta la evaluación de su impacto real y la toma de decisiones estratégicas para fortalecer la lucha contra la impunidad.

Para subsanar este vacío, es crucial establecer un marco normativo claro que defina el proceso que deben seguir los Estados Parte desde la ratificación del Estatuto, hasta su plena integración en las legislaciones nacionales. Este marco, diseñado como una hoja de ruta, debería incluir plazos específicos y mecanismos de verificación para evaluar los avances en la implementación de medidas necesarias. Sin este marco, la adhesión al Estatuto corre el riesgo de convertirse en un acto simbólico sin compromisos efectivos en la lucha contra la impunidad.

En este sentido, la AEP debería considerar la creación de un departamento dedicado a ajustar, de manera continua y periódica, los esfuerzos destinados a revitalizar el Estatuto. Una estrategia innovadora podría ser la adopción de un sistema similar al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, mediante el cual se evalúe a los Estados y se les recomiende mecanismos individualizados de implementación y cooperación en las políticas desarrolladas por la AEP.

Asimismo, es esencial promover la colaboración entre la academia, la investigación y las organizaciones para fortalecer la JIP, superando la dispersión temática y la limitada difusión área de investigaciones, especialmente en un contexto global de crecientes amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

Los Estados Parte deben centrarse en la adopción de leyes de cooperación con la Corte para asegurar la vigencia plena del sistema establecido por el Estatuto de Roma (Olasolo, 2005). Esto contribuiría a construir una comunidad internacional capaz de asumir los sacrificios necesarios, en especial, en el contexto geopolítico actual, dominado por intereses realistas en las RRII. La longevidad de la CPI en la próxima década dependerá, en gran medida, de la capacidad del sistema, y, particularmente, de la sociedad civil, para exigir y demandar reformas y acciones.

La falta de consolidación de los valores fundacionales de la CPI conlleva problemas que debilitan sus principios rectores, incumplen con las obligaciones de los Estados miembros y afectan la eficacia en aspectos clave como la celeridad de los procesos, la detención de los acusados, la recolección de pruebas y la comparecencia de testigos y peritos. Superar estas barreras es esencial para garantizar procesos más justos y equitativos.

A pesar de su relevancia histórica en el derecho internacional y las RRII, el Estatuto necesita ser reevaluado como un instrumento adaptable a las realidades actuales. Existen áreas clave que requieren atención, tales como la revisión de categorías de género, la implementación de enfoques interseccionales en las investigaciones y la promoción activa de la complementariedad positiva. La colaboración entre diversos actores es vital para fortalecer sus cimientos y evitar su declive.

Este artículo no pretende ofrecer una única solución para mejorar la estructura de un instrumento jurídico internacional, sino presentar distintas herramientas para revitalizar el debate sobre su pertinencia y trascendencia en el contexto actual. A pesar de los avances logrados, el Estatuto aún debe adaptarse a las nuevas amenazas globales que afectan a las naciones.

La CPI enfrenta desafíos críticos en términos de implementación y cooperación. Sin embargo, estos desafíos representan también una oportunidad para fortalecer la institución. La sociedad civil ha desempeñado un papel clave en la promoción de la JIP, y el 25.º aniversario de la adopción del Estatuto de Roma —celebrado en junio de 2023— es una ocasión propicia para reflexionar sobre su necesidad indiscutible en el mundo actual.

Referencias

- Abregú, M. y Courtis, C. (2004). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Asamblea de los Estados Partes (AEP). (2022, 16 de noviembre). *ICC-ASP/21/21*.
- Bellelli, R. (2010). El derecho del Estatuto y su práctica: Bajo revisión. En R. Bellelli (Ed.), *International Criminal Justice: Law and practice from the Rome Statute to its review* (pp. 387-458). AshGate.
- Cárdenas Aravena, C. (2010). La Cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional a la luz del principio de complementariedad. En *Revista de derecho (Valparaíso)*, Vol. 34. <https://doi.org/10.4067/S0718-68512010000100008>
- Carvajal, B, y Diaz, F. (2022). El Estatuto de Roma y los crímenes internacionales. Reflexiones sobre su aplicabilidad respecto a Colombia. En *Prolegómenos*, Vol. 25 (49), 11-25. <https://doi.org/10.18359/prole.5560>
- Civicus Lens. (2022, 07 de julio). *La Corte Penal Internacional cumple 20 años*. <https://lens.civicus.org/la-corte-penal-internacional-cumple-20-anos/#:~:text=En%20julio%20se%20cumplen%2020,defensa%20de%20los%20derechos%20humanos>.
- Comisión Mexicana de defensa y promoción de los Derechos Humanos. (2022). *Manual para la implementación del Estatuto de Roma en la legislación mexicana*. <https://cmdpdh.org/2022/12/14/manual-para-la-implementacion-del-estatuto-de-roma-en-la-legislacion-mexicana/>
- Consejo de Seguridad. (1993, 25 de mayo). Resolución S/RES/827.
- Consejo de Seguridad. (1994, 08 de noviembre). Resolución S/RES/955.
- Cordini, N. (2018). Derecho penal transnacional: hacia una dogmática jurídico-penal regional. En *Revista Política Criminal*. Vol. 13, N.º 26, 1140-1169. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992018000201140>
- Corte Permanente de Justicia Internacional. (1925, 21 de febrero). *Dictamen Serie B, N.º 10*. <https://www.dipublico.org/jurisprudencia/internacional/corte-permanente-de-justicia-internacional/>
- Fortt, M. y Godoy, H. (2004). El principio de legalidad ante el derecho penal internacional. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/107513>

- ICC-CPI (2011). ICC-02/05-03/09-169. Decision on “Defence Application pursuant to articles 57(3)(b) & 64(6)(a) of the Statute for an order for the preparation and transmission of a cooperation request to the Government of the Republic of the Sudan”. <https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-02/05-03/09-169>
- ICC-OTP (2010). Informe sobre Estrategia Acusatoria. (2010, 01 de febrero). <https://www.icc-cpi.int/otp-rep-strategy-2010>
- International Criminal Court. (2023). *Situación en Ucrania: los jueces de la CPI emiten órdenes de arresto contra Vladimir Vladimirovich Putin y Maria Alekseyevna Lvova-Belova*. <https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>
- International Criminal Court (2022). *La CPI a sus 20 años: Mirando al pasado y al futuro*. <https://www.youtube.com/live/xstALNwmiTs?si=7pfR93qlR1-ZdWzn>
- La Rosa, A. M., y Chavez Tafur, G. (2010). Implementando el Derecho Internacional Humanitario a través del Estatuto de Roma. En R. Bellelli (Ed.), *International Criminal Justice: Law and practice from the Rome Statute to its review* (pp. 473-487). AshGate.
- Lousada, J. (2015). El caso González Carreño contra España. En *AequAlitas*. N.º 37, 06-15. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5599432>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel. Comunicado 7 de febrero de 2021. <https://www.gov.il/en/pages/mfa-statement-on-icc-decision-7-february-2021>
- Molano, A. (2009). Sudán y la Corte Penal Internacional: el precio de las buenas intenciones. En *Revista Estudios en Seguridad y Defensa* Vol. 4(7), 4-11. <https://esdegrevistas.edu.co/index.php/resd/article/view/116/197>
- Olasolo, H. (2005). Apuntes Prácticos Sobre el Sistema de Cooperación Previsto en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En *Revista Española de Derecho Militar*, Vol. 86, 107-152. https://www.researchgate.net/publication/301892652_Apuntes_practicos_sobre_el_sistema_de_cooperacion_previsto_en_el_Estatuto_de_Roma_de_la_Corte_Penal_Internacional
- Ostau de Lafont de León, F.R. y Niño Chavarro, L.Á. (2013). Las cláusulas self-executing de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo en materia de Derecho Laboral Colectivo (Convenios 87 Y 98). *Prolegómenos*, 16(32), 123-134. <https://doi.org/10.18359/dere.758>
- ONU. (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

- ONU. (2004). Agreement on the Privileges and Immunities of the International Criminal Court. <https://www.icc-cpi.int/news/agreement-privileges-and-immunities-icc>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1987). *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>
- Parliamentarians of Global Action (PGA). (2024). Campaña para la universalidad y eficacia del sistema del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI). <https://www.pgaction.org/es/ilhr/rome-statute/>
- Revista Política Exterior. (2021). Derecho Internacional: Biden y la ‘justicia selectiva’ de la CPI. <https://www.politicaexterior.com/articulo-completo/derecho-internacional-biden-y-la-justicia-selectiva-de-la-cpi-298642/>
- Solera, O. (2002). Jurisdicción complementaria y justicia penal internacional. *Comité Internacional de la Cruz Roja*. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/56021>
- Tribunal de Justicia de Europa (1986). *Caso Marguerite Johnston v. Chief constable of the royal ulster constabulary*. 1663-1694. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0222>
- Triffterer, O., y Ambos, K. (Eds.). (2016). *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary* (3rd ed.). 2014-2018. C.H. Beck/Hart/Nomos.

