



Artículos

La relación entre África y la Corte Penal Internacional

Abundio Martín Gadea

Hace algunos años se viene perfilando en el seno de la Unión Africana (UA) una estrategia de retiro de la Corte Penal Internacional (CPI), con fundamentos en la necesidad de una mayor integración regional y proclamación de soberanía. Tanto la UA como diversos Estados miembros han manifestado públicamente su malestar en relación al organismo internacional, principalmente por un sentimiento de injerencia hacia sus asuntos internos y cierta preocupación sobre el número de casos juzgados y en investigación sobre países africanos. Asimismo, otro punto de inflexión pareciera ser el hecho de que las potencias económicas contemporáneas no se encuentran sometidas a la jurisdicción de la CPI y, en los últimos tiempos, han estado manifestando tendencias proteccionistas.

En “África y la Corte Penal Internacional. La relación ante la nueva coyuntura global”¹, y con una mayor amplitud, hemos analizado todo este contexto mencionado desde diferentes perspectivas, como fueron (i) el vínculo entre la CPI y el continente africano, considerando el contexto en el que se constituyó el Estatuto de Roma (ER) y los casos bajo jurisdicción del organismo internacional desde un punto de vista cuantitativo; (ii) la interna africana, teniendo en cuenta diversos sucesos producidos en el seno de la Unión Africana (UA); y (iii) factores externos como son las relaciones de los Estados africanos con países hegemónicos, dada la nueva coyuntura global. En este último punto presentan gran relevancia las relaciones de poder entre los Estados Unidos, la República Popular China y Rusia, y la influencia que tienen en los países en desarrollo y menos adelantados.

Sin perjuicio de ese vasto análisis y todas las aristas que presenta, el presente trabajo tiene el objeto de complementar el segundo punto de dicho estudio con un breve desarrollo de diversos hechos acaecidos hasta el momento. A continuación se desarrollará lo sucedido en Jordania en relación al Presidente sudanés, Omar Al-Bashir, y la reacción en el seno de la Unión Africana.

¹ Gadea, A. M. (2018). “África y la Corte Penal Internacional. La relación ante la nueva coyuntura global” en *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo / REDIC*, Año 1, Número 1, pp. 32-51.

La Cumbre de la Liga Árabe

Sin hondar en las causas debido a exceder el objeto del presente artículo, el 4 de marzo de 2009 y el 12 de julio de 2010, la CPI emitió dos órdenes de arresto hacia el presidente sudanés Al Bashir. A pesar de reiterados intentos, el organismo internacional no tuvo éxito en concretar dicha medida.

Considerando lo sucedido en la 25° Cumbre de la UA, un hecho similar sucedió en la Cumbre de la Liga de Estados Árabes, celebrada el 29 de marzo de 2017 en Amman, Jordania. El gobierno jordano no procedió a la detención de Omar Al Bashir, en presunto incumplimiento de las obligaciones emanadas del ER.

Como consecuencia, el *Pre-Trial Chamber II* de la CPI emitió una decisión considerando que:

“(1) that Jordan had failed to comply with its obligations under the Statute; and, consequently, (2) that Jordan’s non-compliance should be referred to the Assembly of States Parties and to the UN Security Council, in accordance with article 87(7) of the Rome Statute, which allows such a referral.”

Entre otras cuestiones, el órgano de la CPI consideró que, bajo el artículo 27(2) del ER², no existe tal inmunidad para un Jefe de Estado si la Corte ha requerido al Estado miembro del Estatuto de Roma la detención de dicho funcionario. Asimismo, el *Pre-Trial* remitió el caso a la Asamblea de Estados Partes de la CPI y al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La decisión fue apelada por Jordania, dando participación a la Liga Árabe, a la UA y varios otros, en capacidad de *amicus curiae*. Durante los días 10 a 14 de septiembre de 2018 fueron celebradas las audiencias orales, las cuales se basaron en tres puntos:

“(i) Whether the Pre-Trial Chamber was wrong to find that the Rome Statute precluded immunity for Mr. Al-Bashir as Sudan’s Head of State, in any way that excuses Jordan’s failure to comply with the Court’s request to arrest and surrender him; (ii) Whether the Pre-Trial Chamber was wrong to find that Security Council resolution 1593 (2005) negated any obligation that Jordan may have under international law to accord immunity to Mr. Al-Bashir as Sudan’s Head of State; and (iii) Whether the Pre-Trial Chamber’s decision to refer Jordan to the Assembly of States Parties and to the Security Council for non-compliance with the Court’s request was, in any event, an erroneous exercise of the discretion to do so.”

Luego, la Sala de Apelaciones de la CPI resolvió, el 6 de mayo de 2019, confirmar la sentencia apelada, sin embargo, se ha rehusado a remitir el caso al órgano de ejecución de la ONU o a la Asamblea de Estados Partes de la CPI debido a que lo considera “*an erroneous exercise of the discretion to do so.*” A pesar de no ser objeto del presente el análisis jurídico del caso, resultan interesantes los fundamentos y el razonamiento que manifiesta la Sala, teniendo en cuenta que para el punto tercero los Jueces Ibáñez y Bossa votaron en disidencia.

La estrategia de retirada en el seno de la UA

La 28° Cumbre de la UA³, celebrada en Addis Ababa, Etiopía, el 20 y 31 de enero de 2017, fue la última en la que se adoptó la “*ICC Withdrawal Strategy*”, convocando a los Estados miembros a considerar su

² Artículo 27.2: Las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella.

³ Assembly of the Union. Twenty-Eighth Ordinary Session. 30 – 31 January 2017, Addis Ababa, Ethiopia. Decisions, Declarations, Resolution and Motion. Assembly/AU/Dec.621-641(XXVIII).

implementación. Para ese entonces, Kenia, Burundi y Gambia habían comunicado su denuncia del Estatuto de Roma y las decisiones fueron calurosamente apoyadas por la Cumbre. No obstante, Gambia pareció retractarse debido a que el 17 de febrero de 2017, en la Misión Permanente de la República de Gambia ante las Naciones Unidas informó que no se retirará de la CPI.⁴ Ante esta situación, las eventuales cumbres de la Unión Africana guardaron silencio.

Recién en la 30° Cumbre de la UA, celebrada en la ciudad etíope de Addis Ababa el 28 y 29 de enero de 2018, el bloque volvió a pronunciarse sobre la CPI. Entre sus decisiones, reitera su decisión acerca de la conclusión del proceso contra el Presidente de la República de Sudán, Omar Al Bashir; y expresa su preocupación sobre la decisión de la *Pre-Trial Chamber II* de la CPI en torno a la obligación de la República de Sudáfrica de detener al Presidente sudanés, “*with is at variance with customary international law...*”. Cabe recordar lo acontecido en la 25° Cumbre de la Unión Africana celebrada en Sudáfrica en relación al presidente sudanés y las conjeturas que ello trajo aparejado, sobre todo aquellos cuestionamientos interpretativos de la inmunidad y las obligaciones estipuladas en el ER.

Sobre este último, la Cumbre requiere (i) a los Estados africanos miembros del ER que soliciten a la Asamblea de Estados Partes de la CPI la conformación de un grupo de expertos con el objeto de proponer una declaración/interpretación para clarificar la relación entre los artículos 27 –Improcedencia del cargo– y 98 –Cooperación con respecto a la renuncia a la inmunidad y consentimiento a la entrega– del ER y otras cuestiones relacionadas a la colisión de obligaciones de los Estados miembros para cooperar con la CPI; (ii) al Grupo Africano en Nueva York que establezca en la agenda de la Asamblea General de la ONU un pedido de dictamen/opinión a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre las inmunidades de los Jefes de Estado y de Gobierno y otros *Senior Officials*, en relación a los artículos del ER mencionados, bajo el Derecho Internacional; y (iii) al Grupo Africano en Nueva York y La Haya que soliciten a la Asamblea de Estados miembros de la CPI el retiro de su agenda de la consideración del *Draft Action Plan on Arrest Strategies*.

Con esa estrategia África pone en consideración el alcance de las normas del ER y vuelve la problemática una mera cuestión abstracta de interpretación jurídica. Atento a ello, pareciera que el bloque intenta argumentar el actuar de sus miembros frente a la comunidad internacional.

Además, “*TAKES NOTE of the sovereign decision made by the Republic of Burundi to withdraw from the ICC effective October 27th, 2017, and CONDEMNNS the decision by the ICC to open an investigation in the situation prevailing in the Republic of Burundi as it is prejudicial to the peace process under the auspices of the East African Community, and constitutes both a violation of the sovereignty of Burundi and is a move aimed at destabilizing that country.*” No parece menor el énfasis que hace la Cumbre en la soberanía de Burundi al tomar la decisión de denunciar el Estatuto de Roma.

Posteriormente, la UA vuelve a dedicar un acápite a su relación con la CPI en las decisiones tomadas en la 32° Cumbre, celebrada los días 10 y 11 de febrero de 2019 en Addis Ababa, Etiopía. En esta oportunidad la UA, no solo vuelve a reiterar la decisión tomada respecto al presidente sudanés, sino que

“*ALSO CALLS UPON the ICC to respect the duty of all States Parties to the Rome Statute to honour their other international obligations as stipulated in Article 98, which includes the right to host international meetings and to ensure the participation of all invited delegations and high officials; EXPRESS SATISFACTION with the manner in which the Commission presented the position of the Union before the Appeals Chamber of the ICC, in the hearing on the Hashemite Kingdom of Jordan’s legal obligations to arrest and surrender President Al Bashir of the Sudan (...)* and CALLS ON

⁴ Véase <https://news.un.org/es/story/2017/02/1373871>

all Member States to oppose any decision of the Appeals Chamber that is at variance with the AU Common position and customary international law.”

Resulta importante recordar que la Cumbre fue celebrada con un mes previo a la decisión de la Sala de Apelaciones de la CPI respecto a Jordania y, a pesar de no ser este un país africano, la UA no perdió la oportunidad de expresar su postura en la materia.

Por otro lado, volvió a pronunciarse sobre las diferencias de interpretación que tiene respecto a los artículos 27 y 98 del ER. Al respecto, convocó a los Estados miembros a hacer eco de su posición en la 17ª Sesión de Asamblea de Estados Partes de la CPI, solicitando la constitución de un grupo de expertos que emita una declaración sobre la interpretación del tema.

Continuará

Hasta el momento no se percibe ningún atisbo de consenso en la problemática presentada. La UA tiene una posición concreta respecto de la CPI y no cesa en sus manifestaciones respecto a la soberanía regional que proclama. Además, no demuestra intenciones en cumplir con las órdenes de arresto contra el presidente sudanés y la discusión jurídica aparece como una herramienta eficiente para dilatar el debate.

Eventuales hechos nos enseñarán el destino de la Corte Penal Internacional y qué papel asumirán en él los Estados africanos. No podemos dejar de mencionar que Malasia⁵ y Filipinas⁶, sin perjuicio de no ser países africanos, también se retiraron oficialmente de la CPI.

Bibliografía

- Assembly of the Union. (2017). Twenty-Eighth Ordinary Session. 30 – 31 January 2017, Addis Ababa, Ethiopia. Decisions, Declarations, Resolution and Motion. Assembly/AU/Dec.621-641(XXVIII).
- Assembly of the Union. (2018). Thirtieth Ordinary Session. 28 – 29 January 2018, Addis Ababa, Ethiopia. Decisions, Declarations and Resolution. Assembly/AU/Dec665-689(XXX).
- Assembly of the Union. (2019) Thirty Second Ordinary Session. 10 – 11 February 2019. Addis Ababa, Ethiopia. Decisions, Declarations, Resolutions and Motions. Assembly/AU/Dec.713-748(XXXII).
- International Criminal Court. (2019). SUMMARY. Judgment of the Appeals Chamber in The Prosecutor v. Al-Bashir. Read by Judge Eboe-Osuji Presiding. The Hague, 6 May, 2019.
- Gadea, A. M. (2018). “África y la Corte Penal Internacional. La relación ante la nueva coyuntura global” en *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*. Pp. 32-49. Año 1 – Número 1 / Diciembre 2018. Instituto de Relaciones Internacionales / Universidad Nacional de La Plata. La Plata. ISSN 2618-303X.

⁵ Así lo ha expresado el Primer Ministro, Mahathir Mohamad, el 5 de abril de 2019. Véase <https://www.hrw.org/news/2019/04/05/malaysia-dont-quit-international-criminal-court>

⁶ El 14 de marzo de 2019 se ha cumplido el plazo legal de un año para efectivizar la retirada de Filipinas de la CPI. Véase <https://www.reuters.com/article/us-philippines-duterte-icc-idUSKCN1GQ0MA>