

# **RELACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU Y LA CORTE PENAL INTERNACIONAL DARFUR Y LIBIA: ¿INTERVENCIONES SUMAMENTE SELECTIVAS EN DERECHO INTERNACIONAL PENAL?**

**Por Tamara Quiroga**

## **RESUMEN**

El artículo examina el ejercicio de la competencia de la Corte Penal Internacional por remisión de una situación por el Consejo de Seguridad actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Se intenta establecer la existencia de principios de procedimiento penal aplicables en los casos remitidos por el Consejo de Seguridad que, si bien hasta el momento han sido únicamente dos - Darfur y Libia - han dejado material de análisis suficiente para examinar cuál ha sido el tratamiento procesal de las investigaciones que dieran origen a los casos en los que actualmente interviene el Tribunal. Este punto de análisis resulta interesante considerando que nada dice el Estatuto de Roma sobre la adopción de decisiones preliminares cuando la situación hubiera sido remitida a la Corte por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

## **PALABRAS CLAVES**

Derecho Internacional Penal - Consejo de Seguridad – Corte Penal Internacional – Remisión – Suspensión.

# **RELATIONSHIP OF THE UN SECURITY COUNCIL AND THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT DARFUR AND LYBIA: HIGHLY SELECTIVELY INTERVENTIONS IN INTERNATIONAL CRIMINAL LAW?**

**By Tamara Quiroga**

## **SUMMARY**

The article discusses the ICC's exercise of jurisdiction by referral of a situation by the UNSC acting in accordance with the provisions of Chapter VII of the UN Charter. It attempts to establish the existence of principles of criminal procedure applicable in cases referred to it by the Security Council that, although they have so far been only two – Darfur and Lybia - have left material of sufficient analysis to examine which has been the procedural handling of investigations that give rise to the cases in which currently involved the International Criminal Court. This point of analysis proved interesting considering that nothing said the Rome Statute on the adoption of preliminary decisions when the situation would have been sent to the ICC by the UNSC.

## **KEY WORDS**

International Criminal Law - Security Council - International Criminal Court - Referral - Suspension

# RELACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU Y LA CORTE PENAL INTERNACIONAL DARFUR Y LIBIA: ¿INTERVENCIONES SUMAMENTE SELECTIVAS EN DERECHO INTERNACIONAL PENAL?

Por Tamara Quiroga\*

## Introducción

La alternativa adoptada por los Estados para juzgar y sancionar a individuos que resulten penalmente responsables en el ámbito internacional por la comisión de crímenes internacionales en una jurisdicción internacional penal permanente de las características de la Corte Penal Internacional lleva a considerar el marco en el que eventualmente aquéllos pueden ser juzgados cuando la competencia del Tribunal es ejercida por remisión de una situación al Fiscal de la Corte por Resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta.

Este supuesto da lugar al análisis de la particular relación que prevé el Estatuto de Roma entre el Consejo de Seguridad y la Corte Penal Internacional y las consecuencias que se deriven de este especial vínculo, si se considera que el primero es un órgano político de una Organización Internacional Interestatal al que el tratado internacional que la establece le otorga la función primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en tanto que la Corte es un tribunal internacional penal de carácter permanente con capacidad para conocer en crímenes de lesa humanidad, guerra, genocidio y agresión.

Al examen de las atribuciones del Consejo de Seguridad acorde a lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas y a las prerrogativas que le otorga el Estatuto de Roma se dedicarán las siguientes páginas.

---

\* Candidata admitida para la obtención del título de Doctor de la Universidad de Buenos Aires. Resolución (CD) 1134/11. Área de investigación: Derecho Internacional. Consejero de Estudios: Profesor Emérito Hortensia GUTIERREZ POSSE. Maestría en Relaciones Internacionales (III Cohorte). Orientación en Derecho Internacional y Organismos Internacionales. Proyecto de Tesis Aprobado por Resolución (CD) n° 3928/2007. Tópico: "La Corte Penal Internacional. Jurisdicción y Competencia en el crimen de agresión" Dirección Proyecto: Prof. Juan Manuel GRAMAJO; Prof. Silvia FERNÁNDEZ de GURMENDI. Dirección Investigación: Profesor Emérito Hortensia GUTIERREZ POSSE. Pontificia UNIVERSIDAD CATOLICA ARGENTINA "Santa María de los Buenos Aires" – FACULTAD DE DERECHO Título: ABOGADA. Fecha de expedición: 24-VIII-2000. Auxiliar Docente. Ingreso por Concurso. Resolución (CD) n° 690/10. Departamento DERECHO PÚBLICO II - Cátedra DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO. Titular: Profesor Emérito. Hortensia GUTIERREZ POSSE

## 1-Las atribuciones del Consejo de Seguridad

Corresponde considerar al Consejo de Seguridad para comprender el vínculo particular que este órgano político tiene con la Corte Penal Internacional. En la Carta se dispone que el Consejo de Seguridad se componga de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas<sup>1</sup>, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, son miembros permanentes y la Asamblea General elige otros diez miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes, prestando especial atención a la contribución de los miembros al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás Propósitos de la Organización así como también a una distribución geográfica equitativa. Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad son elegidos por un período de dos años y tanto ellos como los miembros permanentes tienen un representante.<sup>2</sup>

Para comprender – en parte – el funcionamiento del Consejo de Seguridad ha de tenerse presente que el moderno Derecho Internacional es un sistema de normas jurídicas que regulan las relaciones entre quienes son sus sujetos, integrado por dos subsistemas. Un subsistema de coordinación y un subsistema de cuasi subordinación. El subsistema de coordinación está basado en la igualdad jurídica de los Estados; en él la creación de las normas radica en el acuerdo de voluntades; los intérpretes de las normas así creadas son las partes, y las partes controlan recíprocamente el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Sin embargo, ese control sólo puede efectuarse por una vía pacífica puesto que el empleo de la fuerza armada ha sido delegado por los Estados en un tercero: la Organización de las Naciones Unidas y en ella, específicamente, en el Consejo de Seguridad<sup>3</sup>. Es decir que el sistema de Derecho Internacional se integra no sólo por un subsistema de coordinación, descentralizado, sino también por un subsistema de cuasi subordinación aun cuando este subsistema tiene un solo ámbito de validez material - el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales - y seguirá vigente en tanto todos los Estados parte en la Carta de las Naciones Unidas no resolviesen derogarlo. (GUTIERREZ POSSE, 2006, 30)

Si bien cada miembro del Consejo de Seguridad tiene un voto, las decisiones sobre cuestiones de procedimiento se toman por el voto afirmativo de nueve miembros, mientras que todas las demás cuestiones son decididas por el voto afirmativo de nueve miembros, en los que deben estar incluidos los votos afirmativos de los miembros permanentes.<sup>4</sup> En ambos supuestos, conforme la práctica del órgano, las ausencias o abstenciones no comportan votos negativos, por lo que ha de tratarse de nueve votos afirmativos de los presentes y votantes. Este órgano funciona en forma continua, celebrando reuniones

---

<sup>1</sup> Luego de su separación y posterior desaparición – ocurrida en 1991 – el lugar de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas como Miembro Permanente del Consejo de Seguridad es ocupado por la Federación de Rusia.

<sup>2</sup> Carta ONU, art.23.

<sup>3</sup> *Ibid.*, Capítulo VII.

<sup>4</sup> *Ibid.*, art. 27.

periódicas, aun en lugares que estén fuera de la sede de la Organización.<sup>5</sup> En la Carta se lo faculta para establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones<sup>6</sup>.

En este sentido en la Carta se prevé que a fin de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y reconocen que él actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad<sup>7</sup> por lo que convienen en aceptar y cumplir sus decisiones de acuerdo con la Carta.<sup>8</sup>

### **a) Las atribuciones del Consejo de Seguridad en materia de arreglo de controversias**

La Carta distingue entre situaciones y controversias que pueden llegar a ser consideradas por el Consejo de Seguridad al ser susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Cualquier Miembro de las Naciones Unidas que no sea miembro del órgano puede llevar unas y otras a su conocimiento y podrá participar sin derecho a voto en la discusión cuando éste considere que los intereses de ese Miembro están afectados de manera especial. En cambio, un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas sólo puede llevar a la atención del Consejo de Seguridad una controversia en la que sea parte si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en la Carta. El Estado que tenga asiento en el Consejo de Seguridad, así como el Estado Miembro de la Organización que no lo sea del órgano, si fueren parte en una controversia que esté considerando el Consejo de Seguridad, aun participando de las discusiones, no tendrán derecho a voto. El Consejo de Seguridad establecerá las condiciones que estime justas para la participación de los Estados que no sean Miembros de las Naciones Unidas.<sup>9</sup>

Para cumplir con la responsabilidad primordial que tiene el Consejo de Seguridad en el desempeño de las funciones que le impone tal responsabilidad<sup>10</sup>, en la propia Carta se prevén dos alternativas<sup>11</sup>: por un lado, la posibilidad de lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de las controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; por el otro, la capacidad de tomar

<sup>5</sup> *Ibid.*, art. 28.

<sup>6</sup> *Ibid.*, art. 29. El Consejo establece organismos a fin de cumplir sus funciones y, en tal sentido, se pueden mencionar los siguientes: Comités Permanentes y Órganos Especiales, Misiones y Operaciones de Mantenimiento de la Paz; Comité de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y, especialmente relevantes a los fines de esta investigación, también han sido establecidos como organismos subsidiarios del Consejo de Seguridad dos jurisdicciones internacionales penales a las que se ha hecho mención en el Capítulo I del presente trabajo, a saber: El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Información disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/UNsystemchartspanish.pdf>

<sup>7</sup> Carta ONU., art. 24.1

<sup>8</sup> *Ibid.*, art. 25

<sup>9</sup> *Ibid.*, arts. 27.3, 31 y 32

<sup>10</sup> *Ibid.*, art. 23.

<sup>11</sup> *Ibid.*, art. 1.1

medidas colectivas eficaces para prevenir o eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión y otros quebrantamientos de la paz.

En lo que hace a la primera de ellas, en el Capítulo VI – Arreglo Pacífico de controversias – se consideran los supuestos de participación del órgano en controversias o situaciones que, de continuar, fuesen susceptibles de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; valores fundamentales para la comunidad internacional. De este modo, las partes involucradas en este tipo de controversias, de así convenir<sup>12</sup>, han de solucionarlas por una vía pacífica<sup>13</sup>, quedando facultado el Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, a instarlas a que las solucionen por alguno de los medios que pudiesen concordar en considerar adecuados.<sup>14</sup>

No obstante el carácter voluntario de la decisión de solucionar las controversias internacionales, cuando se trate de una situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia el Consejo de Seguridad está facultado a investigarla a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esta facultad, dada en el Capítulo VI de la Carta, resulta relevante porque es en razón de estas investigaciones que el órgano recomienda, decide y, en lo que aquí interesa, puede llegar a determinar la remisión de una situación que ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a conocimiento del Fiscal de la Corte Penal Internacional con arreglo, en este supuesto, a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>15</sup> si llegase a la conclusión de que en esa situación parece que se han cometido – por individuos - uno o varios crímenes de competencia de este Tribunal.<sup>16</sup>

El Consejo de Seguridad también podrá recomendar – en cualquier estado en que se encuentre una controversia o una situación que de prolongarse sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales – procedimientos o métodos de ajuste, tomando en consideración aquéllos que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia, así como que en caso de controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia de conformidad con las disposiciones de su Estatuto.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> *Ibid.*, art. 2.1

<sup>13</sup> El artículo 33 de la Carta enumera – no taxativamente - como medios pacíficos de solución de controversias: la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección

<sup>14</sup> Carta ONU, art. 33.2

<sup>15</sup> *Ibid.*, art. 34. Ejemplos de estas investigaciones que dieron lugar a posteriores decisiones del Consejo de Seguridad fueron las adoptadas mediante Resolución 1593 (2005) y 1970 (2011), en relación con las situaciones en Darfur y Libia, sobre las que se volverá más adelante. Así también las investigaciones dieron lugar a las decisiones que el Consejo adoptó actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas al establecer dos jurisdicciones internacionales penales *ad hoc*; el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Estos tribunales fueron creados, respectivamente, mediante Resolución 827(1993) y Resolución 955 (1994).

<sup>16</sup> El artículo 13.b del Estatuto de Roma dispone, como uno de los supuesto de ejercicio de la competencia por la Corte Penal Internacional, que el Tribunal podrá ejercerla respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el Estatuto si el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes.

<sup>17</sup> *Ibid.*, art. 36.

Para el caso de que no pudiera ser arreglada por medios pacíficos todas las partes en ella pueden someterla al Consejo de Seguridad y, si el órgano estimare que su continuación es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, puede recomendar un método que entienda apropiado o los términos del arreglo.<sup>18</sup> A más y, sin perjuicio de todo lo expuesto, si las partes lo solicitan, el Consejo puede hacerles recomendaciones a efecto de que se llegue a un arreglo pacífico.<sup>19</sup>

Hasta aquí las atribuciones que otorga la Carta de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad en materia de arreglo pacífico de controversias cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Pero con su consideración no se agotan las competencias que se le han atribuido. En efecto, cabe ahora comenzar el análisis de las capacidades para accionar en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de ésta o actos de agresión, contenidas en el Capítulo VII de este tratado.

### **b) Las atribuciones del Consejo de Seguridad en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz y actos de agresión.**

En la Carta se otorga competencia al Consejo de Seguridad para ser el único órgano de las Naciones Unidas facultado a determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión<sup>20</sup>; esta facultad ha de desempeñarse procediendo de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.<sup>21</sup> Si bien esta potestad podría ser interpretada como una capacidad particular de legislar; se considera que las Naciones Unidas no tienen un órgano legislativo como tal; cada norma de derecho internacional dispositivo está basada, en principio, en el consentimiento de los Estados que conforman la Organización. (DE LA SERNA GALVAN, 2011, 147)

No obstante, cuando se trata de situaciones que ponen en riesgo la paz y la seguridad internacionales, la propia Carta prevé la intervención del Consejo de Seguridad a través del accionar que regula el Capítulo VII, generando decisiones vinculantes para todos los Miembros de las Naciones Unidas<sup>22</sup>. Esta intervención debe cumplir con los requisitos formales establecidos en la Carta<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> *Ibid.*, art. 37.

<sup>19</sup> *Ibid.*, art. 38

<sup>20</sup> Acorde al artículo 39 de la Carta, el Consejo también está facultado para – una vez determinada la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión – hacer recomendaciones o decidir qué medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Estas medidas están previstas en los Artículos 41 y 42 de la Carta.

<sup>21</sup> Carta ONU, art. 24.2

<sup>22</sup> Carta ONU, art. 25 y arts. 2, 5 y 6.

<sup>23</sup> El artículo 27 punto 3 expresa que las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las cuestiones que no sean de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes. Si bien no hay una mención explícita al “poder de veto” el hecho de que en cuestiones que no sean procesales el voto afirmativo de los cinco miembros permanentes, o al menos la abstención, sean condición *sine qua non* para adoptar una resolución; provoca un obligado análisis sobre la dificultad operativa para que el órgano cumpla con su responsabilidad primordial.

A su vez en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, tal como se adoptó el texto en 1998, también se otorga una atribución específica al Consejo de Seguridad al habilitarlo para que remita una situación al Fiscal, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta; situación en que parezca haberse cometido un crimen de la competencia de la Corte; entre los cuales - por cierto - se encuentra el crimen de agresión.

Con el fin de especificar en detalle como operaría esta remisión que el Estatuto únicamente refiere debe ser con arreglo al Capítulo VII de la Carta, se podría afirmar que aquella encuentra fundamento en el artículo 41 de ésta. Este artículo establece que el Consejo de Seguridad, una vez determinada la existencia de un acto de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, puede decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, así como instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas<sup>24</sup>. Es dable interpretar entonces que la remisión de una situación al Fiscal de la Corte por parte del Consejo de Seguridad tiene dos bases normativas convencionales: por un lado, la atribución que el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas le confiere al órgano<sup>25</sup>, y por el otro, lo dispuesto por el artículo 13 punto b) del Estatuto de Roma cuando prevé la actuación del órgano con arreglo a lo establecido en el Capítulo VII de la Carta, como una de las formas de impulsar el ejercicio de la competencia por el Tribunal.

Esta particular atribución del Consejo de Seguridad – tomar medidas que no impliquen el uso de la fuerza e instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas – se ha ejercido en las remisiones que, hasta el momento, ha hecho el Consejo de Seguridad al Fiscal de la Corte Penal Internacional con relación a las situaciones de Darfur en 2005<sup>26</sup> y Libia en 2011<sup>27</sup>. Si bien más adelante se hará un análisis de ambas situaciones, cabe señalar al respecto que únicamente en esta última se ha hecho mención a la aplicación del artículo 41, mientras que en la primera únicamente se expresa que la remisión al Tribunal se hace con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta, sin hacer referencia a la aplicación de un artículo en particular.

Surgen así dos análisis diferenciados respecto del ejercicio de la atribución prevista por el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. Con relación a aquel Estado para quien se toma la medida, ésta se decide - como ha sucedido en los casos mencionados de Sudán y Libia – mientras que con relación a los demás Estados Miembros de las Naciones Unidas se los insta a aplicar las medidas que el Consejo ha impuesto respecto de las situaciones en cuestión.

<sup>24</sup> Estas medidas podrán comprender, entre otras, la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

<sup>25</sup> En este sentido, la remisión de una situación susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacional a conocimiento de una jurisdicción internacional permanente de las características de la Corte Penal Internacional se interpreta como una medida que no implique el uso de la fuerza para hacer efectivas sus decisiones respecto de la situación considerada.

<sup>26</sup> Consejo de Seguridad, Resolución 1593 (2005)

<sup>27</sup> *Ibid.* ; Resolución 1970 (2011)

Así, incluso cuando un Estado no fuera parte del Estatuto que constituyó el Tribunal pero sí lo fuera de las Naciones Unidas, resultará afectado por la decisión adoptada en virtud del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, estará obligado a cooperar con el Tribunal sí y sólo si la competencia de la Corte fuera activada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 punto b) del Estatuto de Roma. Para los demás Miembros de las Naciones Unidas – con independencia de su consentimiento en obligarse por lo dispuesto en el Estatuto de Roma – las medidas impuestas por el Consejo de Seguridad en uso de la atribución prevista por el artículo 41 de la Carta comportarán una ejecución de aquéllas si el órgano así lo hubiera decidido.

En todos los casos - sea imponiendo medidas a los Estados involucrados en la situación que, según lo ha determinado, constituye una amenaza a la paz, quebrantamiento de paz o agresión, o bien urgiendo a los demás Estados a la pronta ejecución para hacer efectivas sus decisiones - lo decidido por el órgano resultará obligatorio y el contenido de la resolución del Consejo de Seguridad tendrá naturaleza vinculante.<sup>28</sup>

Ahora bien, para visualizar los alcances de lo afirmado, quizá resulte más claro examinar a continuación los registros de las situaciones que al momento en que se realiza este trabajo han sido remitidas por el Consejo de Seguridad al Fiscal de la Corte Penal Internacional y que se señalaron anteriormente, esto es las situaciones en Darfur y en Libia.

## **2-Remisión de una situación al Fiscal de la Corte Penal Internacional por el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.**

El Estatuto de Roma<sup>29</sup> prevé que la Corte ejerza su jurisdicción en los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto de conformidad con el Estatuto. A este fin establece que el Tribunal tendrá competencia respecto de los siguientes crímenes: crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, crimen de agresión<sup>30</sup> y podrá ejercerla si: i) un Estado remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes<sup>31</sup>, pidiéndole que investigue la situación a los fines de determinar si se ha de acusar de la comisión de tales crímenes a una o varias personas determinadas. En la medida de lo posible, en la remisión se especificarán las circunstancias pertinentes y se adjuntará la documentación justificativa de que disponga el Estado denunciante;<sup>32</sup> ii) el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la

<sup>28</sup> Esto encuentra fundamento en lo previsto por el artículo 25 de la Carta de la ONU al establecer que los Miembros de las Naciones Unidas convienen en **aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad** de acuerdo con la Carta. (énfasis agregado)

<sup>29</sup> Estatuto constitutivo de la Corte Penal Internacional. Adoptado el 17 de julio en la Conferencia Diplomática celebrada en Roma en 1998.

<sup>30</sup> Estatuto de Roma, art. 5.

<sup>31</sup> *Ibid.*, art. 13.a.

<sup>32</sup> *Ibid.*, art. 14.

Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes<sup>33</sup>; o iii) el Fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo.<sup>34</sup>

Es decir que el Consejo de Seguridad – actuando conforme lo dispuesto en el capítulo de la Carta de la Organización referido a la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión – puede remitir una situación al Fiscal de la Corte Penal Internacional, lo que hasta el momento se ha efectuado con relación a dos de ellas; esto es Darfur, a comienzos del año 2005, y Libia, a principios del año 2011.

### **a) Darfur**

En la primera de ellas, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1593 (2005)<sup>35</sup>. El órgano, tomando nota del informe de la Comisión Internacional de Investigación sobre las transgresiones del Derecho Internacional Humanitario y de las normas de Derechos Humanos en Darfur, determinó que la situación en el Sudán seguía constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decidió remitir la situación en Darfur desde el 1° de julio de 2002 al Fiscal de la Corte Penal Internacional. Asimismo decidió que el Gobierno del Sudán y todas las demás partes en el conflicto de Darfur debían cooperar plenamente con la Corte y el Fiscal prestando toda la asistencia necesaria en aplicación de la Resolución y, aunque reconocía que los Estados que no resultaban partes en el Estatuto de Roma no tendrían obligación alguna con arreglo a dicho Estatuto, en la Resolución exhortaba a todos los Estados y organizaciones regionales y demás organizaciones internacionales competentes a que también cooperasen plenamente.

El Consejo de Seguridad invitó a la Corte y a la Unión Africana a que examinasen arreglos prácticos que facilitasen la labor del Fiscal y de la Corte, incluida la posibilidad de llevar a cabo actuaciones en la región, lo que el Consejo consideró que contribuiría a las iniciativas regionales de lucha contra la impunidad. Asimismo, alentó a la Corte a que, según correspondiese y de conformidad con el Estatuto de Roma, apoyase la cooperación internacional con medidas nacionales destinadas a promover el imperio de la ley, proteger los Derechos Humanos y combatir la impunidad en Darfur; subrayando la necesidad de promover la recuperación y la reconciliación y alentando a este respecto la creación, con la intervención de todos los sectores de la sociedad sudanesa, de instituciones como las comisiones de verdad o de reconciliación, para complementar los procesos judiciales y fortalecer así las medidas encaminadas a restablecer una paz duradera, con el apoyo de la Unión Africana y de la comunidad internacional en caso necesario.

El Consejo decidió, además, que los nacionales, los ex funcionarios o funcionarios o el personal de un Estado contribuyente que no sea Sudán y no sea parte en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional se sometan a la jurisdicción exclusiva de ese Estado contribuyente respecto de todos los

<sup>33</sup> *Ibid.*, art. 13.b.

<sup>34</sup> *Ibid.*, art. 13.c y 15.

supuestos actos u omisiones derivados de las operaciones en Sudán o relacionados con ellas, establecidas o autorizadas por el Consejo o la Unión Africana, a menos que ese Estado contribuyente hubiera renunciado expresamente a dicha jurisdicción exclusiva.

Por último, en la Resolución referida, el Consejo reconoció que ninguno de los gastos derivados de la remisión a la Corte, incluidos los relativos a las investigaciones o los enjuiciamientos relacionados con dicha remisión, debían ser sufragados por las Naciones Unidas sino por las partes en el Estatuto de Roma y por aquellos Estados que desearan contribuir voluntariamente. Asimismo invitó al Fiscal a que se dirigiese al Consejo para informar de las medidas adoptadas de conformidad con la resolución dentro de los tres meses siguientes a la fecha de aprobación de ésta y posteriormente cada seis meses, decidiendo seguir ocupándose de la cuestión.

Se advierte entonces, que el Consejo de Seguridad alentó a la Corte a combatir la impunidad en Darfur<sup>36</sup> y que la remisión de la situación por el Consejo de Seguridad al Fiscal de la Corte motivó el inicio de varios casos que al momento de elaboración de este trabajo están siendo tratados por la Corte Penal Internacional para establecer la eventual responsabilidad penal individual por la comisión de crímenes de su competencia por parte de aquellos contra los cuales se ha dictado orden de captura, alguno de los cuales están siendo procesados.<sup>37</sup>

Luego de la adopción de la Resolución 1593 (2005) la Fiscalía inmediatamente inició un extenso proceso de búsqueda de información y análisis para cumplir con el requisito estatutario previsto en el artículo 53.1; es decir, para decidir si habría de iniciar una investigación. Para esto el Fiscal debió tener en cuenta si: a) la información de que disponía constituía fundamento razonable para creer que se había cometido o se estaba cometiendo un crimen de la competencia de la Corte; b) el asunto es o sería admisible de conformidad con el artículo 17 del Estatuto y c) existían razones sustanciales para creer que, aún teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia.

Conforme surge del primer informe hecho por la Fiscalía al Consejo de Seguridad<sup>38</sup> el 29 de junio de 2005, ese requisito estatutario – aquel establecido por el artículo 53.1 - se llevó a cabo a través de un equipo multidisciplinario que evaluó más de 2500 documentos incluyendo registros documentales, videos y entrevistas que habían sido recolectadas por la Comisión de Investigación sobre Darfur que en su

<sup>35</sup> Resolución 1593 (2005) adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 31 de marzo del año 2005.

<sup>36</sup> El texto de la resolución expresa textualmente: "(...) *El Consejo de Seguridad (...) Determinando que la situación en el Sudán sigue constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, (...); Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, 1. Decide remitir la situación en Darfur desde el 1° de julio de 2002 al (...)*".

<sup>37</sup> Los casos analizados en Darfur pueden ser consultados en el sitio web oficial de la Corte Penal Internacional:

[http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200205/situation%20icc-0205?lan=en-GB](http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200205/situation%20icc-0205?lan=en_GB)

Última fecha de consulta: 28 de mayo 2012.

<sup>38</sup> Primer Informe de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Fecha 29 de junio de 2005. Texto completo en inglés disponible en [http://www.icc-](http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200205/situation%20icc-0205?lan=en_GB)

momento había dirigido al Consejo de Seguridad<sup>39</sup>. Además, se adicionaron 3000 documentos proveniente de diferentes fuentes de información y se estableció contacto con más de 100 grupos e individuos, se lograron entrevistas con más de 50 personas expertas en la situación de Darfur con el objetivo de determinar la identidad de las personas que pudieran tener mayor responsabilidad por la comisión de crímenes de la competencia de la Corte, determinando así los potenciales "casos" que surgían de la "situación" que había sido remitida a la Fiscalía por el Consejo de Seguridad. A esto se sumó información enviada por el Secretario General de las Naciones Unidas al Fiscal de la Corte Penal Internacional con información confidencial sobre las personas que potencialmente podrían ser penalmente responsables por la comisión de crímenes en Darfur; esta información estaba basada en las conclusiones a las que había llegado la Comisión de Investigación en Darfur. Respecto de los crímenes de la competencia de la Corte, se creó una base de datos para analizar los patrones criminales y los perfiles de las víctimas, así como la gravedad de los crímenes cometidos. A través de esa información se concluyó en que ciertas personas estaban sospechadas de haber incurrido en la comisión de graves crímenes de la competencia del Tribunal en el territorio de Darfur.

En relación con la admisibilidad del asunto, cabe recordar que acorde a lo dispuesto en el Estatuto de Roma<sup>40</sup>, la Corte Penal Internacional es complementaria de las jurisdicciones penales nacionales; lo que significa que el Tribunal es el último recurso jurisdiccional que puede intervenir únicamente a) si no ha habido o no hay ninguna investigación o proceso judicial a nivel nacional sobre determinada situación; ó b) en caso que haya u hubiera habido una investigación o un proceso judicial, pero que estuviera viciado por falta de voluntad o incapacidad para llevar adelante genuinamente la investigación o el proceso. Con el fin de evaluar la admisibilidad del asunto, la Fiscalía estudió las instituciones, la legislación y el procedimiento de Sudán. En este contexto el gobierno de Sudán proveyó información sobre el sistema nacional de justicia y la administración de la justicia penal en Darfur. Así también la Fiscalía entrevistó a más de doce individuos y recabó información sobre procesos nacionales que pudieran haberse llevado a cabo en relación a crímenes de la competencia de la Corte que presuntamente se hubieran cometido en Darfur. Con fundamento en estas evaluaciones, así como también de otras iniciativas gubernamentales, la Fiscalía concluyó en la inexistencia de procesos criminales relacionados con los casos en los que ésta probablemente actuaría.

En referencia al interés de la justicia, al remitir la situación de Darfur a la Corte, el Consejo de Seguridad resaltó tanto la gravedad de la situación como la vital intervención que tendría la administración de justicia imparcial e independiente en la lucha contra la sensación de impunidad en Darfur así como en la prevención de la comisión de futuros crímenes. Esto fue fundamento suficiente para que la Fiscalía determinara que el inicio de una investigación podía servir a los intereses de la justicia.

---

[cpi.int/NR/rdonlyres/CC6D24F9-473F-4A4F-896B-01A2B5A8A59A/0/ICC\\_Darfur\\_UNSC\\_Report\\_290605\\_EN.pdf](http://cpi.int/NR/rdonlyres/CC6D24F9-473F-4A4F-896B-01A2B5A8A59A/0/ICC_Darfur_UNSC_Report_290605_EN.pdf)

<sup>39</sup> Carta ONU. Art. 34

<sup>40</sup> Estatuto de Roma. Art. 17

El 1 de julio de 2005 el Fiscal de la Corte determinó que había base razonable suficiente para iniciar una investigación sobre la situación de Darfur desde el 1 de julio de 2002. De este modo, la situación remitida por el Consejo de Seguridad dio lugar a una decisión para abrir la investigación y para incoar la acción penal toda vez que el Fiscal concluyó que se encontraban cumplidos los requisitos estatutarios para iniciar una investigación ante la posible comisión de crímenes de guerras, crímenes de lesa humanidad y crimen de genocidio por parte de autoridades políticas sudanesas y de integrantes de fuerzas paramilitares tales como el Frente Unido por la Resistencia. En razón de todo ello, la Fiscalía presentó tres casos a los magistrados de la Sala de Cuestiones Preliminares <sup>41</sup>

### a) Libia

La otra remisión hecha por el Consejo de Seguridad al Fiscal de la Corte fue la situación que tuvo lugar desde comienzos del año 2011 en Libia. En ella, el órgano dictó la Resolución 1970 (2011)<sup>42</sup> en la que deploraba las graves violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario que se estaban perpetrando y, en consideración de que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil que estaban teniendo lugar podían constituir crímenes de lesa humanidad, decidió actuar en virtud del Capítulo VII de la Carta adoptando medidas con arreglo al artículo 41 y exigió que se pudiese fin de inmediato a la violencia, decidiendo remitir la situación imperante en Libia desde el 15 de febrero de 2011 al Fiscal de la Corte Penal Internacional. En esta situación la Presidencia del Consejo de Seguridad había recibido una carta de la Representación Permanente de la Jamahiriya Árabe Libia ante la ONU informando sobre los hechos en ese país.

A la luz del Primer Informe del Fiscal de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad<sup>43</sup> de conformidad con la Resolución 1970 (2011) se observa que fue hecha una evaluación para considerar la información pertinente y analizar su veracidad, con el objeto de determinar si habría de abrirse una investigación, puesto que si la Fiscalía estaba convencida de que se cumplían todos los criterios establecidos por el Estatuto, tenía el deber de abrirla en torno a la situación.

En este criterio y tal como se hiciera mención anteriormente en la situación de Darfur, en los apartados a) a c) del párrafo 1 del artículo 53 del Estatuto se establece el marco jurídico correspondiente a esta evaluación y se dispone que el Fiscal examine la competencia - temporal, material y de carácter territorial o personal -, la admisibilidad - en relación con la complementariedad y la gravedad - y el interés

<sup>41</sup> Para ver la situación actual de casos en la situación de Darfur se puede consultar el Décimo cuarto informe de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en referencia a la Resolución 1593 (2005). Texto original en español disponible en: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/12A58225-7F72-4772-9992-A2D30CE1688D/284121/TranslationofUNSCreportDarfurDecember2011REVIEWEDS.PDF>

<sup>42</sup> Resolución 1970 (2011) adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 26 de febrero del año 2011. Texto completo en español disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1970%20(2011))

<sup>43</sup> Texto completo en español disponible en: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/84308FDC-76C8-4182-BA7B-096CDF5FE89B/0/UNSCLibyaReportSPA.pdf>

de la justicia. El criterio probatorio aplicado para determinar si procede abrir una investigación en torno a una situación de conformidad con el Estatuto consiste en el "fundamento suficiente".

El informe afirma que el 28 de febrero de 2011 la Fiscalía emprendió una evaluación de los presuntos crímenes cometidos por distintas instancias en Libia desde el 15 de febrero de 2011 y que distintas fuentes aportaron a la Fiscalía información sobre éstos, habiéndose creado una base de datos para almacenar, cotejar y analizar la información. Asimismo la Fiscalía afirmó que de la información disponible se infirió que había motivo razonable para considerar que en Libia se habían cometido y se seguían cometiendo - al momento de presentar el informe - crímenes de lesa humanidad, entre ellos asesinatos, de conformidad con el apartado a) del párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto, encarcelación u otra privación grave de la libertad física, de conformidad con el apartado e) del párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto, otros actos inhumanos de carácter similar, de conformidad con el apartado k) del párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto, torturas, de conformidad con el apartado f) del párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto, y persecuciones, de conformidad con el apartado h) del párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto. Además, también existía información con respecto a la presunta comisión de violaciones, conforme el apartado g) del párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto, deportaciones o traslados forzosos de población, conforme el apartado d) del párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto, y crímenes de guerra desde el momento en que la situación de tensión pasó a ser un conflicto armado; en particular, actos de violencia contra la vida y la persona conforme al inciso i) del apartado c) del párrafo 2 del artículo 8, ataques dirigidos intencionalmente contra civiles que no participan directamente en las hostilidades, conforme al inciso i) del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8, y ataques dirigidos intencionalmente contra edificios dedicados al culto religioso, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos, los hospitales y otros lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, a condición de que no sean objetivos militares, conforme el inciso iv) del apartado e) del párrafo 2 del artículo 8.

Respecto de la admisibilidad, en el informe al Consejo de Seguridad se expresa que el 22 de febrero de 2011 Sayf al Islam Qadhafi, hijo de Muammar al Qadhafi, indicó que una comisión nacional investigaría las protestas y la agitación. Los días 2 y 6 de marzo del mismo año Muammar al Qadhafi declaró que las Naciones Unidas deberían enviar una comisión para investigar pero que sin embargo, sobre la base de la información reunida, la Fiscalía no había tenido conocimiento de investigaciones o procesamientos genuinos en el ámbito nacional de personas o acciones que pudieran ser objeto de las causas que investigaría. El informe señala que al referir a la Corte Penal Internacional la situación en Libia, el Consejo de Seguridad había puesto de relieve la gravedad de la situación, la cual, teniendo en cuenta todos los criterios pertinentes, sobrepasaba manifiestamente el umbral de gravedad prescrito por el Estatuto de la Corte.

Con relación al interés de la justicia el Fiscal determinó que no existían razones sustanciales para creer que la investigación no redundaría en éste. Por tal motivo, y sobre la base de la información evaluada y analizada, el 3 de marzo de 2011 el Fiscal decidió que se cumplieran los criterios reglamentarios para abrir una investigación de la situación en Libia a partir del 15 de febrero de 2011. El mismo día, el Fiscal

informó de la decisión al Presidente de la Corte, al Secretario General de las Naciones Unidas y, a través del informe analizado, a los miembros del Consejo de Seguridad e hizo pública una declaración por la que comunicó la apertura de la investigación y señaló que la Fiscalía actuaría de forma imparcial. Finalmente, el 4 de marzo de 2011 la Presidencia de la Corte Penal Internacional emitió una decisión por la que asignó la situación en Libia a la Sala de Cuestiones Preliminares I.

La Fiscalía posteriormente incoó la acción penal contra tres acusados de haber cometido crímenes internacionales; en consecuencia y luego del informe realizado por la Fiscalía, la Sala de Cuestiones Preliminares decidió dictar las órdenes de arresto de los presuntos criminales por la comisión de crímenes de lesa humanidad<sup>44</sup>; siguiendo con el procedimiento previsto por el Estatuto.<sup>45</sup>

### **Reflexiones sobre la remisión de las situaciones de Darfur y Libia por el Consejo de Seguridad al Fiscal de la Corte Penal Internacional**

Al observar ambos supuestos en los que el Consejo de Seguridad hizo uso de la atribución otorgada por el Estatuto de Roma se pueden advertir ciertos rasgos comunes que sirven para analizar las características de tal remisión. En principio se puede advertir que en ambos casos existe la presunción de comisión de crímenes internacionales, así como también la referencia a la responsabilidad penal individual en el ámbito internacional por la comisión de tales conductas criminales.<sup>46</sup> Esta presunción es mencionada en forma indirecta en la Resolución 1593 (2005) al tomar nota del informe de la Comisión Internacional de Investigación sobre las transgresiones del Derecho Internacional Humanitario y las normas de Derechos Humanos en Darfur mientras que resulta expresa en la Resolución 1970 (2011) puesto que destaca la necesidad de hacer que las personas responsables de los ataques contra los civiles, incluidos los efectuados por fuerzas bajo su control, rindan cuentas por ello.

En la primera Resolución, el Consejo de Seguridad únicamente determina que la situación en Sudán sigue constituyendo una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales<sup>47</sup> y decide remitir la situación en Darfur desde el 1 de julio de 2002 al Fiscal de la Corte, pero no indica expresamente las categorías de crímenes internacionales que se habían cometido. Sin embargo, va de suyo que si existe una remisión de la situación a conocimiento del Fiscal, la posibilidad de comisión de crímenes internacionales resulta probable, correspondiendo a la investigación<sup>48</sup> el establecimiento de las categorías de crímenes, los tipos penales y los presuntos responsables.

<sup>44</sup> El texto completo de la decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares puede ser consultado en <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1099407.pdf>.

<sup>45</sup> Estatuto de Roma, art. 58. Los casos que están siendo analizados por la Corte Penal Internacional originados por la situación en Libia se encuentran descritos en: <http://www.icc-cpi.int/menus/icc/situations%20and%20cases/situations/icc0111/related%20cases/icc01110111/>.

<sup>46</sup> Téngase en cuenta que conforme lo previsto por el artículo 25 punto 1 del Estatuto, la Corte tendrá competencia respecto de las personas naturales.

<sup>47</sup> Resolución CS 1593 (2005), quinto párrafo.

<sup>48</sup> Estatuto de Roma. Art. 53.1 Inicio de una investigación.

En cambio, en la Resolución 1970 (2011) el Consejo de Seguridad considera que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil en Libia que tenían lugar al momento de adoptarla podían constituir crímenes de lesa humanidad.<sup>49</sup> Se podría afirmar entonces que en esta segunda remisión hecha al Fiscal de la Corte el Consejo criminaliza expresamente una situación, presuponiendo la comisión de una determinada categoría de crímenes internacionales - los crímenes de lesa humanidad - y la potencialidad de que algunos casos por esos crímenes pudieran ser dirimidos ante el Tribunal. Con posterioridad a la Resolución 1970 (2011) el Consejo de Seguridad intervino nuevamente en la situación en Libia dictando otra Resolución, la 1973 (2011)<sup>50</sup>, en la que deploraba que las autoridades libias no hubieran acatado su Resolución anterior. En ésta última Resolución, el Consejo de Seguridad, además de reiterar que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil que estaban teniendo lugar en ese momento podrían constituir crímenes de lesa humanidad, condena la grave y sistemática violación de los Derechos Humanos, incluidas las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, los casos de tortura y las ejecuciones sumarias pero en esta oportunidad, además, reafirma que las partes en los conflictos armados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas posibles para asegurar la protección de los civiles; lo que comportaría una referencia implícita al Derecho Internacional Humanitario.

Se observa, también, que en ambas resoluciones el Consejo de Seguridad hace uso de la atribución otorgada por el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas. Si bien ninguno de los instrumentos menciona expresamente esta norma, en ambos casos actúa en virtud del Capítulo VII y también en ambos casos determina que la situación constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales<sup>51</sup>. Por ende, la adopción de medidas sólo resulta procedente si previamente se aplicó la prerrogativa que le reconoce la Carta en la norma en cuestión para determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión.

El Consejo se vale de la facultad de accionar en supuestos de amenaza o quebrantamiento de la paz o actos de agresión e interviene – en ambas situaciones – en el marco de lo previsto en el Capítulo VII de la Carta. Podría advertirse que, si bien el artículo 13.b del Estatuto de Roma dispone que las remisiones hechas por el Consejo de Seguridad únicamente lo sean con arreglo al Capítulo VII de la Carta, no se establecen mayores precisiones sobre la normativa que en virtud de las disposiciones de ese Capítulo serían aplicables a tal remisión.

Sin embargo, analizando las remisiones hechas por el órgano hasta el momento que se elabora este artículo, se podría afirmar que la atribución que el Estatuto prevé para el Consejo de Seguridad estaría estrechamente vinculada con lo que la Carta de las Naciones Unidas dispone, también como atribución del órgano, en el artículo 41, en el sentido de que es recaudo previo a la adopción de medidas en virtud de esta

<sup>49</sup> Resolución CS 1970 (2011), sexto párrafo.

<sup>50</sup> Resolución 1973 (2011) adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 17 de marzo del año 2011. Texto completo en español disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))

norma la determinación de la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto agresión. A ello cabría agregar que no se trataría de una recomendación, también posible de adoptarse una vez que se determinó la existencia de una amenaza, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión<sup>52</sup>, sino de una decisión puesto que ese es el efecto de la Resolución, expresamente previsto en el artículo en cuestión. En consecuencia los Miembros de las Naciones Unidas han de aceptar y cumplir la decisión conforme lo convinieron.<sup>53</sup>

Así, toda vez que el artículo 39 de la Carta establece en su última parte que el Consejo de Seguridad decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales y que el primero de éstos dispone que el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, la Resolución 1970 (2011) dispone expresamente la remisión de la situación de Libia a conocimiento del Fiscal de la Corte Penal Internacional como una de las medidas previstas por el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas; mientras que esta referencia al artículo 41 de la Carta, como ya se ha indicado, se observa implícita en la Resolución 1593 (2005), instrumento que prevé que la remisión a la Corte Penal Internacional se hace con arreglo de lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta.

Las resoluciones en las que el Consejo resolvió remitir al Fiscal de la Corte una situación pasible de análisis acorde a la competencia de la Corte no implicaron que el órgano dejara de operar en concordancia con las disposiciones de otros artículos del mismo Capítulo de la Carta<sup>54</sup>. A los fines de este trabajo, resultan relevantes aquellas que hacen específicamente a la remisión prevista en el artículo 13 inciso b) del Estatuto; así, en el asunto relacionado con Darfur, el Consejo decidió que el gobierno de Sudán y todas las demás partes en el conflicto debían cooperar plenamente con la Corte y el Fiscal y prestarles toda la asistencia necesaria, invitando a la misma Corte y a la Unión Africana a examinar arreglos prácticos que facilitarían el trabajo del Fiscal y de la Corte, incluyendo la posibilidad de llevar a cabo actuaciones en la región, lo que podría contribuir a las iniciativas regionales de lucha contra la impunidad.<sup>55</sup> Así también, en esta Resolución el Consejo de Seguridad alentó a la Corte, según correspondiera y de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Roma, a que apoyase la cooperación internacional con medidas nacionales destinadas a promover el imperio de la ley, proteger los derechos humanos y combatir la impunidad en Darfur. Además, decidió que los nacionales, los ex funcionarios o funcionarios o el personal de un Estado contribuyente que no sea Sudán y no sea parte en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional se sometieran a la jurisdicción exclusiva de ese Estado contribuyente respecto de todos los supuestos actos u omisiones derivados de las operaciones en Sudán, o

<sup>51</sup> En relación a Darfur, Resolución CS 1593 (2005) y precedente; en relación a Libia en particular, Resolución CS 1970 (2011)

<sup>52</sup> Carta ONU, art. 39

<sup>53</sup> *Ibid.*; art. 25

<sup>54</sup> Artículos 40 a 50.

<sup>55</sup> Consejo de Seguridad, Resolución n° 1593 (2005), puntos 1 y 2.

relacionados con ellas, establecidas o autorizadas por el Consejo o la Unión Africana, a menos que ese Estado contribuyente hubiera renunciado expresamente a dicha jurisdicción exclusiva.<sup>56</sup>

En idéntico sentido, en la Resolución 1970 (2011) el Consejo de Seguridad decidió que las autoridades libias debían cooperar plenamente con la Corte y el Fiscal y prestarles toda la asistencia necesaria de conformidad con la Resolución, y, aunque reconoció que los Estados que no son Parte en el Estatuto de Roma no tienen obligación alguna en virtud de él, instó a todos los Estados y organizaciones regionales y demás organizaciones internacionales competentes a que cooperasen plenamente con la Corte y el Fiscal.<sup>57</sup>

Se observa entonces que en ambas remisiones al Fiscal de la Corte Penal Internacional el Consejo de Seguridad recurre a la jurisdicción internacional penal que tiene la Corte haciendo uso de sus atribuciones, tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en el Estatuto de Roma, es relevante destacar, también en ambos casos, que ni Sudán ni Libia resultan Estados Parte del Estatuto de Roma<sup>58</sup> y que, no obstante ello, al ser Parte<sup>59</sup> de la Carta de las Naciones Unidas se encuentran obligados a cooperar al tratarse de decisiones del órgano.<sup>60</sup>

Ahora bien, cabe recordar que en el Estatuto se contempla que la Corte tiene la capacidad de resolver sobre la admisibilidad de un asunto<sup>61</sup> y que se faculta al Fiscal a examinar una situación en función de una decisión preliminar sobre esa admisibilidad <sup>62</sup>, teniendo en cuenta si a) la información de que dispone constituye fundamento razonable para creer que se ha cometido o se está cometiendo un crimen de la competencia de la Corte; b) la causa es o sería admisible<sup>63</sup> y ; c) existen razones sustanciales para creer que, aun teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia. Cabría aquí preguntarse si en las remisiones hechas por el Consejo de Seguridad el Fiscal ha de hacer siempre este análisis preliminar previo al inicio de una investigación o si, en razón del carácter del órgano y sus competencias, esa etapa resulta condicionada dando lugar al inicio de la investigación para proceder posteriormente al enjuiciamiento.<sup>64</sup>

Si se tiene en consideración que toda vez que el único límite de la remisión que hace el Consejo de Seguridad a la Corte está dado por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas—operando ésta como norma de referencia en el texto del Estatuto de Roma para establecer los recaudos para la remisión—se puede afirmar que la acción del Consejo de Seguridad podría dar lugar, sin más trámite, al inicio de la investigación por parte del Tribunal dado que en los casos en los que el órgano remite una situación a conocimiento del Fiscal la evaluación preliminar que se realiza podría resultar condicionada por el

<sup>56</sup> *Ibid.*, Resolución n° 1593 (2005), punto 6

<sup>57</sup> *Ibid.*; Resolución 1970 (2011), punto 5.

<sup>58</sup> Las ratificaciones al Estatuto de Roma puede ser consultadas en: <http://www.icc-cpi.int/Menu/ASP/states+parties/>

<sup>59</sup> Libia es miembro de las Naciones Unidas desde el 14 de diciembre de 1955 y Sudán lo es desde el 12 de noviembre de 1956. Para más información ver: <http://www.un.org/es/members/>

<sup>60</sup> Carta ONU, art. 25.

<sup>61</sup> Estatuto de Roma, art. 17

<sup>62</sup> *Ibid.*; art. 18.

<sup>63</sup> El artículo 17 del Estatuto de Roma prevé las cuestiones de admisibilidad.

contenido de las resoluciones en las que el Consejo de Seguridad decidiera la remisión de determinadas situaciones al Fiscal de la Corte.

Al analizar lo establecido en el Estatuto de Roma se advierte que el examen preliminar está previsto en las otras dos vías contempladas para instar el ejercicio de la competencia por la Corte<sup>65</sup>. Así, el artículo 18 del Estatuto dispone que la adopción de dictámenes preliminares al inicio de la investigación corresponde cuando se haya remitido a la Corte una situación sobre la admisibilidad de la investigación por un Estado parte y el Fiscal haya determinado que existen fundamentos razonables para comenzar una investigación o cuando el Fiscal inicie una investigación *proprio motu*.

Nada dice el Estatuto sobre la adopción de estos dictámenes preliminares cuando la situación hubiera sido remitida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>66</sup>

Del examen de las situaciones de Darfur y Libia, este análisis aparece realizado no ya en el marco de lo previsto por el artículo 18 del Estatuto, al disponer sobre las decisiones preliminares relativas a la admisibilidad de una situación, sino que se hace tomando en cuenta los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 17 actuando de conformidad con lo establecido en el artículo 53.1 sobre la evaluación de la información de que disponga el Fiscal al iniciar una investigación. Esto es, que parecería que la situación ya hubiera sido admisible por la propia intervención del Consejo de Seguridad al remitirla al Fiscal, más aún considerando que la información que éste dispone en su gran mayoría proviene de investigaciones realizadas por el órgano de las Naciones Unidas.

A más, a la luz de las fechas de las remisiones y la apertura de la investigación<sup>67</sup> se podría afirmar que la Fiscalía habría decidido investigar lo remitido por el Consejo de Seguridad admitiendo la situación en forma directa. Esto podría fundamentar la hipótesis de la restricción en la autonomía que el propio Estatuto prevé en la función del Fiscal para las remisiones hechas por el Consejo de Seguridad, atribuyéndole al éste—aún en forma indirecta al decidir la remisión—la facultad de evaluar si la información de que dispone constituye fundamento razonable para creer que se ha cometido o se está cometiendo un

<sup>64</sup> Estatuto de Roma, art.53.1.

<sup>65</sup> *Ibid*, artículo 13.a y 13.c.

<sup>66</sup> Aun cuando la Oficina del Fiscal de la Corte Penal Internacional publica en el sitio oficial una versión preliminar no oficial de un documento titulado "*Policy Paper on Preliminary Examinations*" en el que se hace mención a la aplicación de las políticas allí dispuestas a las situaciones que hubieran sido referidas al Fiscal del Tribunal por el Consejo de Seguridad, debe tenerse en cuenta que el Estatuto de Roma nada dice al respecto. La versión completa en inglés del documento de trabajo de la Fiscalía se encuentra disponible en:

[http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/9FF1EAA1-41C4-4A30-A202-174B18DA923C/282515/OTP\\_Draftpolicypaperonpreliminaryexaminations04101.pdf](http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/9FF1EAA1-41C4-4A30-A202-174B18DA923C/282515/OTP_Draftpolicypaperonpreliminaryexaminations04101.pdf)

A más, resulta interesante mencionar que en otro documento elaborado por la Fiscalía del Tribunal el 13 de diciembre de 2011 y en el sitio oficial de la Corte con el título "*Report on Preliminary Examinations Activities*" se afirma en el punto 2.b de la Introducción que los exámenes preliminares de una situación **pueden** ser iniciados (la versión en inglés refiere textualmente "*may be initiated*", énfasis agregado) por remisión de un Estado Parte o del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El contenido del documento se encuentra disponible en:

<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/63682F4E-49C8-445D-8C13-F310A4F3AEC2/284116/OTPreportonPreliminaryExaminations13December2011.pdf>

<sup>67</sup> En la situación de Darfur, la remisión del Consejo de Seguridad al Fiscal de la Corte fue hecha el 31 de marzo de 2005 y el 6 de junio de 2005 se pidió la apertura de la investigación; mientras que en la situación de Libia el plazo entre uno y otro procedimiento fue aún más corto, toda vez que la remisión fue hecha el 26 de febrero de 2011 y el 3 de marzo de 2011 el Fiscal decidió abrir la investigación.

crimen de la competencia de la Corte; si la causa es o sería admisible y si existen razones sustanciales para creer que, aun teniendo en cuenta la gravedad del crimen que pudiera haberse cometido en la situación analizada y los intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia.

### **3-Capacidad del Consejo de Seguridad para pedir a la Corte Penal Internacional, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que suspenda una investigación o un enjuiciamiento que el Tribunal hubiera iniciado.**

La facultad de remitir al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios crímenes de competencia de la Corte no es la única que se atribuye en el Estatuto de Roma al Consejo de Seguridad. En efecto, se dispone que en caso de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la Corte que no inicie o que suspenda por un plazo de doce meses la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado, la Corte procederá a esa suspensión; tal petición podrá ser renovada por el Consejo de Seguridad en las mismas condiciones.<sup>68</sup>

Este artículo puede tener diferentes alcances según se lo interprete. Con el fin de realizar un análisis estrictamente jurídico resultará necesario considerar su contenido en el contexto general del Estatuto y en la literalidad de los términos utilizados. Tratándose el Estatuto de Roma de un tratado internacional, resulta aplicable lo previsto en la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados en tanto que codificación del derecho consuetudinario en la materia.<sup>69</sup>

En tal sentido, la regla general de interpretación establece que un tratado debe interpretarse de buena fe conforme el sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. El análisis del Estatuto podría llevar a entender que la inclusión de este artículo, a continuación de lo que en el instrumento se dispone para el caso de remisión de una situación a conocimiento de la Corte Penal Internacional por un Estado Parte o para cuando inicie de oficio una investigación el Fiscal<sup>70</sup>; estaría relacionada con el ejercicio de la competencia por la Corte en situaciones que hubieran sido remitidas al Fiscal por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Es decir, que la prerrogativa que el propio Estatuto otorga al Consejo de Seguridad para suspender una investigación o enjuiciamiento sería aplicable a todas las vías por las que cabe instar el ejercicio de la competencia; esto es, aun cuando una situación hubiera sido remitida por el propio Consejo de Seguridad.

En síntesis, el propio Consejo de Seguridad tendría la facultad de remitir una situación al Fiscal de la Corte y, asimismo, una vez remitida la situación, pedirle que suspenda la investigación o el enjuiciamiento que hubiera iniciado; sí y, sólo sí, esta decisión fuera adoptada de conformidad con el

<sup>68</sup> Estatuto CPI, art. 16.

<sup>69</sup> Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Arts. 31 a 33.

<sup>70</sup> Estatuto de Roma., arts. 14 y 15. Cabe recordar que el artículo 13 determina los tres mecanismos de ejercicio de la Competencia de la Corte Penal Internacional en el siguiente orden: a) Remisión de un Estado Parte, b) Remisión del Consejo de Seguridad y c) Inicio *proprio motu* de una investigación por parte del Fiscal de la Corte.

Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, es decir en el marco de la acción del Consejo en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Además, para este pedido de suspensión se prevé un término de doce meses, vencidos los cuales, el pedido podría renovarse por idéntico período.

Sin embargo, cabe analizar también una interpretación con otro alcance, más aún teniendo en consideración que el Consejo de Seguridad hasta el momento en que se elabora este artículo ha hecho ejercicio de la atribución<sup>71</sup> en ocasiones en las que el ejercicio de la competencia de la Corte Penal Internacional podía haber sido ejercida de conformidad con los supuestos previstos en los puntos 13.a y 13.c del Estatuto, más no de conformidad con lo previsto en el 13.b sobre la remisión de una situación al Fiscal de la Corte por parte del propio Consejo de Seguridad. En tal sentido, el Consejo de Seguridad ha interpretado esta atribución de forma amplia y, quizá, conveniente a su funcionalidad como órgano político.

El Consejo de Seguridad ha ejercido esta atribución en dos oportunidades; una a través de la Resolución 1422 adoptada el 12 de julio de 2002 y luego, a través de la Resolución 1487 adoptada el 12 de junio de 2003.

En la primera Resolución, el Consejo de Seguridad tiene en cuenta la entrada en vigor<sup>72</sup> del Estatuto de la Corte Penal Internacional y destaca la importancia que tienen para la paz y la seguridad internacionales las Operaciones de las Naciones Unidas.<sup>73</sup> Menciona como observación que no todos los Estados son Parte en el Estatuto de Roma y que los Estados han optado por aceptar su jurisdicción por el hecho de expresar su consentimiento en obligarse por ese tratado<sup>74</sup>, teniendo en cuenta el principio de complementariedad.

La Resolución refiere además que los Estados que no son Parte en el Estatuto de Roma continuarán desempeñando sus responsabilidades en el ámbito de sus jurisdicciones nacionales en relación con crímenes internacionales<sup>75</sup> y determina que las Operaciones establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se despliegan para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales y que redundan en interés de la paz y la seguridad internacionales dar facilidades a los

<sup>71</sup> Estatuto de Roma, art. 16.

<sup>72</sup> Téngase como fecha de entrada en vigor del Estatuto de Roma, adoptado el 17 de julio de 1998, el 1 de julio de 2002. Ello todo de conformidad con lo normado en el artículo 126 punto 1 del Estatuto.

<sup>73</sup> Como la Organización de las Naciones Unidas no cuenta con una fuerza de reacción rápida, el mantenimiento, la imposición o el restablecimiento de la paz a través de acciones militares es realizado por contingentes que los Estados Miembros ponen a disposición de la Organización; son los propios Estados quienes delegan en el Consejo de Seguridad el mando y control de la Operación en la que intervienen los contingentes que ponen a disposición de la Organización.

<sup>74</sup> Conforme lo mencionado en el artículo 12 Punto 1 del Estatuto de Roma, el Estado que pase a ser Parte en el Estatuto acepta por ello la competencia de la Corte respecto de los crímenes a que se refiere el artículo 5.

<sup>75</sup> Podría aquí analizarse si el contenido de esta parte de la Resolución otorgaría una jerarquía superior – a criterio del órgano político – a la sanción y eventual condena por la comisión de los crímenes de la competencia de la Corte a través de las jurisdicciones nacionales de los Estados no Partes del Estatuto de Roma por sobre la atribución que éste les otorga en el artículo 12.3 al reconocerle a éstos la prerrogativa de aceptar en forma voluntaria la jurisdicción del Tribunal.

Estados Miembros para que puedan contribuir a las Operaciones establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>76</sup>

La Resolución dispone que, actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad pide, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de Roma, que la Corte Penal Internacional, si surgiese un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con Operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañe la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el Estatuto de Roma y aporte contingentes, no inicie ni prosiga, durante un período de doce meses a partir del 1° de julio de 2002, investigaciones o enjuiciamiento de ningún caso salvo que el Consejo de Seguridad adopte una decisión en contrario.

Asimismo, el Consejo expresa la intención de renovar en las mismas condiciones, el 1° de julio de cada año, la petición que se indicara para períodos sucesivos de doce meses durante el tiempo que fuese necesario; y decide que los Estados Miembros no habrían de tomar ninguna medida que no estuviese en consonancia con lo pedido a la Corte Penal Internacional – entiéndase, el no inicio ni prosecución de investigaciones o enjuiciamiento en los referidos casos - y con sus obligaciones de carácter internacional.<sup>77</sup>

Además, debe tenerse en cuenta que la decisión del Consejo de Seguridad tuvo lugar aun antes de que la Corte Penal Internacional iniciara todo tipo de investigación o enjuiciamiento dado que – adoptada once días luego de la entrada en vigor del Estatuto de Roma – resultaba materialmente imposible que la Corte hubiera ya comenzado a funcionar como jurisdicción penal internacional permanente.

Una vez transcurrido el plazo dispuesto en la Resolución 1422, el Consejo de Seguridad volvió a ocuparse de la cuestión y el 12 de junio de 2003 adoptó la Resolución 1487. En esta decisión pide nuevamente que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional, si surgiese una situación en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañe la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el Estatuto de Roma y aporte contingentes, no inicie ni prosiga, durante un período de doce meses a partir del 1° de julio de 2003, investigaciones o enjuiciamiento de ningún caso de esa índole salvo que el Consejo de Seguridad adoptase una decisión en contrario.

<sup>76</sup> Por aplicación de lo previsto en el artículo 43 punto 1 de la Carta de las Naciones Unidas, todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

<sup>77</sup> Se advierte aquí que el Consejo de Seguridad no sólo tendría incidencia directa en la administración de justicia internacional penal al pedir a la Corte Penal Internacional que se abstenga de iniciar investigaciones sobre la posible comisión de crímenes internacionales en relación con acciones u omisiones con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas sino que, además, incide en la administración de justicia que pudieran hacer los Estados Miembros al decidir que éstos deben actuar en consecuencia con el contenido del primer párrafo de la Resolución.

En el año 2004, las negociaciones para la renovación de esta Resolución del Consejo de Seguridad no tuvieron éxito y Estados Unidos retiró su solicitud para que esta renovación se sustanciara.<sup>78</sup>

Resulta relevante señalar que el Consejo de Seguridad apeló al ejercicio de la atribución conferida por el artículo 16 del Estatuto de Roma en las dos remisiones que hizo al Fiscal de la Corte Penal Internacional y a las que se hiciera mención anteriormente; esto es, Darfur y Libia. En tal sentido, se observa que en la Resolución 1593 (2005) referida a Darfur, el órgano de las Naciones Unidas hace referencia al artículo 16 del Estatuto de Roma. En la redacción del instrumento se advierte que, con arreglo a ese articulado, la Corte Penal Internacional no puede iniciar ninguna investigación ni enjuiciamiento durante un plazo de doce meses después de que el Consejo de Seguridad le haya formulado (a la Corte) una petición a tal efecto. Por otra parte, decide además que los nacionales, los ex funcionarios o funcionarios o el personal de un Estado contribuyente que no sea Sudán y no sea Parte en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, se sometan a la jurisdicción exclusiva de ese Estado contribuyente respecto de todos los supuestos actos u omisiones derivados de las operaciones en Sudán o relacionados con ellas, establecidas o autorizadas por el Consejo o la Unión Africana, a menos que ese Estado contribuyente haya renunciado expresamente a dicha jurisdicción exclusiva.

En la Resolución 1970 (2011) adoptada por el Consejo de Seguridad el 26 de febrero de 2011 en relación con la situación en Libia, se advierte nuevamente la mención al artículo 16 del Estatuto de Roma. El Consejo de Seguridad apela a este articulado y recuerda el contenido del artículo 16 del Estatuto de Roma, según el cual la Corte Penal Internacional no puede iniciar ni proseguir investigación ni enjuiciamiento alguno durante un plazo de 12 meses después de que el Consejo de Seguridad le haya formulado una petición a tal efecto. Cabe mencionar que esta Resolución fue la que originó la remisión de la situación a conocimiento del Fiscal de la Corte Penal Internacional para comenzar una investigación que pudiera constatar – o no – la presunción de que existían crímenes que estuvieran en la órbita de competencia de la Corte.

Con ulterioridad - como ya se hizo mención anteriormente, también relacionado con la situación en Libia - el 17 de marzo de 2011 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1973 (2011)<sup>79</sup>. En esta oportunidad, el órgano de las Naciones Unidas recuerda su decisión de remitir la situación imperante en ese país desde el 15 de febrero de 2011 al Fiscal de la Corte Penal Internacional y destaca que los responsables de los ataques contra la población civil, incluidos los ataques aéreos y navales, y sus cómplices, deben rendir cuentas de sus actos.

Resulta evidente que la mención del artículo 16 del Estatuto de Roma en el texto de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en todos los casos excedería la excepcionalidad que esta atribución debiera tener para que la jurisdicción de la Corte no quedara ligada al accionar de un órgano político. Aun cuando es el propio órgano de las Naciones Unidas el que,

<sup>78</sup> Ver para más datos publicaciones disponibles en el sitio web oficial de la ONG Coalición para la Corte Penal Internacional. [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org)

<sup>79</sup> Texto completo disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))

haciendo uso de la otra atribución que el Estatuto le otorga, esto es, la remisión de una situación al Fiscal de la Corte Penal Internacional<sup>80</sup>, activa el ejercicio de la competencia del tribunal, ésta encontraría límite en la decisión política que el mismo Estatuto también prevé para el órgano en cuestión.

## Conclusión

Hasta aquí se han evaluado las oportunidades en las que el Consejo de Seguridad ha hecho uso de las atribuciones que le confieren dos normas del Estatuto de Roma, el artículo 13.b y el artículo 16. En los supuestos analizados el ejercicio de estas atribuciones (tanto de remisión de una situación al Fiscal de la Corte Penal Internacional como de la suspensión de una investigación o enjuiciamiento), se ha tratado únicamente de situaciones en las que el Tribunal conocería sobre aquellos crímenes en los cuales actualmente tiene competencia material sin condicionamientos específicos para su ejercicio, en la especie: crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y crimen de genocidio.

Cabe señalar que en lo que hace al cuarto crimen sobre el que la Corte tiene competencia material, el crimen de agresión, el ejercicio de la competencia sí se encuentra condicionado a requisitos formales acordados por los Estados en ocasión de la Primera Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, celebrada en Kampala en junio de 2010.

En consecuencia, si bien el estudio sobre una categoría determinada de crímenes internacionales excedería ampliamente el marco teórico básico de análisis del artículo aquí presentado, el examen hecho sobre la relación existente entre el Consejo de Seguridad y la Corte Penal Internacional podría quizá anteceder el planteamiento de una cuestión tan vasta como la jurisdicción y competencia del Tribunal en el crimen de agresión. Sin embargo no podría contenerla ya que la propia complejidad de las consideraciones sobre "acto" de agresión (como conducta de un Estado) y "crimen" de agresión (como conducta del individuo) deberían ser tratadas de manera individual. Las potenciales e hipotéticas remisiones que eventualmente podría hacer el Consejo de Seguridad en la temática del crimen de agresión – si y sólo se cumplieran los requisitos formales actualmente previstos para la entrada en vigor de las enmiendas hechas al Estatuto de Roma en 2010, dentro de las que se incluyen aquellas referidas este crimen – darían lugar a interpretaciones y argumentos que excederían muy ampliamente el tema propuesto para este trabajo.

No obstante, el examen aquí propuesto sobre el vínculo entre la Corte Penal Internacional y Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pareciera evidenciar el matiz político que tiñe el vínculo, independientemente del crimen internacional en el que el Tribunal eventualmente pudiera conocer. Hasta hoy, ese vínculo único – fundamentado en el Estatuto de Roma con las dos variables previstas en el artículo 13.b y en el artículo 16 – tuvo lugar en las situaciones de Darfur y Libia al analizar la posible comisión de crímenes internacionales.

La existencia de un derecho de cuasi subordinación en el moderno Derecho Internacional basado en un subsistema de cuasi subordinación construido sobre el eje de un órgano político al cual los Estados

<sup>80</sup> Conforme lo previsto en el artículo 13 inciso b) del Estatuto de Roma.

le reconocen una función primordial y al que – por delegación de su función de control de cumplimiento de las obligaciones internacionales - han investido de una capacidad jurídico-política determinada para actuar en ciertos supuestos, pareciera ser el fundamento del accionar del Consejo de Seguridad en situaciones en las que podrían suscitarse los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto.

Si este subsistema de cuasi subordinación tiene un sólo – y único - ámbito de validez material, que se identifica con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, hasta tanto todos los Estados partes en la Carta de las Naciones Unidas no resuelvan derogar la capacidad de ejercer esa función de control oportunamente delegada en el Consejo de Seguridad a través del Capítulo VII de la Carta, cabría considerar si podría suscitarse una potencial yuxtaposición de funciones entre la Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad en relación con la administración de justicia internacional penal y la admisibilidad de ciertas situaciones que podrían dar origen al juzgamiento de casos en los que se debería investigar la eventual comisión de conductas criminales por parte del individuo como sujeto del ordenamiento jurídico internacional.

Esta potencial yuxtaposición podría advertirse de las situaciones analizadas en Darfur y Libia al intentar establecer la existencia de principios de procedimiento penal aplicables en los casos remitidos por el Consejo de Seguridad al Tribunal considerando que nada dice el Estatuto de Roma sobre la adopción de decisiones preliminares cuando la situación hubiera sido remitida a la Corte por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En síntesis, la estructura del sistema internacional actual en lo que hace a las características del funcionamiento de la Corte Penal Internacional para eventualmente conocer en los crímenes de su competencia, permitirían concluir que la administración de justicia internacional penal en materia de crímenes internacionales reposaría – eventual e indefectiblemente – en la voluntad de la toma de decisión de naturaleza política de los Estados Miembros del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.

### **Referencias bibliográficas y Documentos examinados**

- DE LA SERNA GALVÁN, M. (2011) “La interpretación del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas (Amenazas a la Paz) por el Consejo de Seguridad. ¿Es el Consejo de Seguridad un Legislador para toda la Comunidad Internacional?”. En *Anuario Mexicano de Derecho Internacional, volumen XI, 2011*.
- FERNANDEZ DE GURMENDI, S. (1999) “Relaciones de la Corte Penal Internacional con los sistemas nacionales y con el Consejo de Seguridad”. En *High Level Seminar to Commemorate the Fiftieth Anniversary of the Geneva Conventions of 1949: An Assessment of and Perspectives on International Humanitarian Law in the Americas. OAS, Washington D.C., 1999*.
- GUTIERREZ POSSE, H. (2006) *Elementos de Derecho Internacional Penal*. Buenos Aires, Ed. de los Cuatro Vientos, 2006.

- KRZAN, B. (2009) "The Relationship between the International Criminal Court and the Security Council". En *Polish Yearbook of International Law, Year 2009, Vol. 29*.
- MOSS, L. (2012) "The UN Security Council and the International Criminal Court. Toward a More Principled Relationship". En *Global Peace and Security Policy, Friedrich-Ebert-Stiftung, March 2012*.
- PETCULESCU, I (2005). "The Review of the United Nations Security Council decisions by the International Court of Justice". En *Netherlands International Law Review, 52, 2005*.
- ROMO DELGADO, C. (2011) "La intervención de la Corte Penal Internacional y el protagonismo del Consejo de Seguridad de la ONU en el sistema penal del Estatuto de Roma: el "caso Libia". En *Revista electrónica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Número 6, Año 2, Enero-Abril 2011*
- ŠTURMA, P. (2004). "International Criminal Court at a Crossroads or in an Impasse? Some Obstacles Related to the Jurisdiction and Cooperation". En *Founding Conference of the European Society of International Law in the framework of the Agora on International Criminal Law, 2004*.
- VELADOR GONZALEZ, Y. (2007) "Atribuciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el Estatuto de la Corte Penal Internacional". En *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, Vol. 3, núm.5, 2007*.
- CORTE PENAL INTERNACIONAL – FISCALIA - *Primer Informe de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Fecha 29 de junio de 2005*, disponible en [http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/CC6D24F9-473F-4A4F-896B-01A2B5A8A59A/0/ICC\\_Darfur\\_UNSC\\_Report\\_290605\\_EN.pdf](http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/CC6D24F9-473F-4A4F-896B-01A2B5A8A59A/0/ICC_Darfur_UNSC_Report_290605_EN.pdf)
- CORTE PENAL INTERNACIONAL – FISCALIA - *Décimo cuarto informe de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en referencia a la Resolución1593 (2005)*, disponible en <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/12A58225-7F72-4772-9992-A2D30CE1688D/284121/TranslationofUNSCreportDarfurDecember2011REVIEWEDS.PDF>
- CORTE PENAL INTERNACIONAL – FISCALIA - *Primer informe de la Fiscalía de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en referencia a la Resolución 1970 (2011)*, disponible en: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/84308FDC-76C8-4182-BA7B-096CDF5FE89B/0/UNSCLibyaReportSPA.pdf>
- CORTE PENAL INTERNACIONAL – FISCALIA - *Policy Paper on Preliminary Examinations*, disponible en [http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/9FF1EAA1-41C4-4A30-A202-174B18DA923C/282515/OTP\\_Draftpolicypaperonpreliminaryexaminations04101.pdf](http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/9FF1EAA1-41C4-4A30-A202-174B18DA923C/282515/OTP_Draftpolicypaperonpreliminaryexaminations04101.pdf)
- CORTE PENAL INTERNACIONAL – FISCALIA - *Report on Preliminary Examinations Activities*, disponible en: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/63682F4E-49C8-445D-8C13-F310A4F3AEC2/284116/OTPreportonPreliminaryExaminations13December2011.pdf>