

ISSN: 0212-0747

ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

Nº 33
2017

REVISTA DEL
DEPARTAMENTO DE DERECHO
INTERNACIONAL PÚBLICO /
FACULTAD DE DERECHO /
UNIVERSIDAD DE NAVARRA /
PAMPLONA. ESPAÑA

SEPARATA

Carmen Rocío GARCÍA RUIZ
El papel de las ONGs en el sistema
de la Corte Penal Internacional



Universidad
de Navarra

El papel de las ONGs en el sistema de la Corte Penal Internacional

The role of NGOs in the functioning of the International Criminal Court

Carmen Rocío GARCÍA RUIZ

Profesora Ayudante Doctor.
Universidad Loyola Andalucía
cgarciar@uloyola.es

RECIBIDO EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2017 / ACEPTADO EL 13 DE OCTUBRE DE 2017

Resumen: La Corte Penal Internacional no existiría tal y como la conocemos de no ser por la labor desempeñada por las ONG. Tras impulsar su creación y participar decisivamente en la negociación de su Estatuto, asistimos en la actualidad a un tercer momento de sinergia. Las ONG desempeñan un papel determinante en el funcionamiento de la Corte Penal que, en ocasiones, las necesita para llevar a cabo sus funciones. La presente investigación analiza esta relación para detectar las carencias existentes en su regulación y proponer las medidas necesarias para articular una cooperación eficaz.

Abstract: The International Criminal Court would not exist as it is currently known without NGOs. After promoting its creation and participating decisively in the negotiation of its Statute, NGOs are in third moment of synergy. NGOs play a key role in the functioning of the Criminal Court, which sometimes needs them to carry out its functions. The present research analyzes this relationship in order to detect its deficiencies and to study how to articulate an effective cooperation.

Palabras clave: Corte Penal Internacional, Organizaciones No Gubernamentales, intermediarios, Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional.

Keywords: International Criminal Court, NGOs, Coalition for the International Criminal Court, intermediaries.

Sumario: INTRODUCCIÓN 1. REPRESENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL SISTEMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL. 2. ÁMBITOS DE INFLUENCIA DE LAS ONG EN EL SISTEMA DE LA CPI. 2.1. Asamblea de Estados Parte y ONG. 2.2. Procedimiento judicial y ONG 2.3. Víctimas y ONG. 3. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

La idea de un tribunal penal internacional de carácter permanente llamado a juzgar los crímenes más graves que puede cometer el ser humano, ha sido defendida durante siglos por quienes conciben la justicia como la base necesaria para la construcción de la paz, una vez que el conflicto ha devastado los cimientos en que se basa la convivencia.

Históricamente, al sufrimiento causado por estos crímenes se ha unido el provocado por el olvido o la negación. Quienes aprendieron de la impunidad del genocidio armenio, horrorizados ante las barbaries cometidas en la segun-

da guerra mundial, propugnaron que la respuesta necesaria a estos crímenes no pasara por la represalia y sí por un intento de hacer justicia. Dado lo sesgado y controvertido de estos y posteriores tribunales *ad hoc*, la doctrina y la sociedad civil, encarnada en numerosas y eficientes organizaciones no gubernamentales, realizaron una labor incansable y minuciosa en aras de una utopía: conseguir que los estados decidieran adoptar un tratado internacional que estableciese un tribunal penal internacional eficaz, a pesar de la importante cesión que esto suponía y del temor a que, en algún momento de la historia, pudiera volverse en su contra.

La Corte Penal Internacional no existiría tal y como la conocemos de no ser por la labor desempeñada por las ONG. En un principio, abanderaron la concienciación por la necesidad de su establecimiento y cuando esta idea caló en los estados, participaron activamente en el proceso de negociación de su Estatuto, influyendo en la redacción final de normas cruciales gracias a una labor profesional y audaz facilitando los puntos de encuentro entre los estados negociadores y salvando los obstáculos con propuestas serias y rigurosas¹.

¹ En este sentido pueden consultarse, entre otros, ABAD, M., *¿Una alternativa solidaria a la barbarie? Las ONG en la nueva sociedad global*, Madrid, 2004; BASSIOUNI, C. M., «Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court», *Cornell International Law Journal*, n.º 32, 1999, pp. 443-469; AUGUSTÍNOVÁ, G. y DUMBRYTE, A., «The Indispensable Role of Non-governmental Organizations in the Creation and Functioning of the International Criminal Court» *The Role of Governmental and Non-governmental Organizations in the 21st Century*, *Czech Yearbook of International Law*, 2014, pp. 39-60; BEIGBEDER, Y., *Le rôle International des Organisations non gouvernementales*, Bruylant, Bruxelles, 1992; BOURDON, W., «Role de la société civile et des ONG», *La Cour Pénale Internationale*, La Documentation Française, Paris, 1999; DJEDRO, F.M., *La contribution des ONGs à la sauvegarde des droits de l'homme*, Thèse, Faculté de Droit et des Sciences politiques et sociales d'Amiens, Amiens, 1987; GARCÍA RUIZ, C.R., *ONG y Derecho Internacional: su influencia en la elaboración de normas internacionales*, Iustel, Madrid, 2007; SALINAS ALCEGA, S., *El Derecho internacional y algunos de sus contrastes en el cambio de milenio*, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 2001; WILLETTS, P., *Pressure Groups in the global system. The transnational relations of issue-oriented Non Governmental Organizations*, Frances Pinter Publishers, London, 1982; KIRSCH, P. y HOLMES, J. T., «The birth of the International Criminal Court: The 1998 Rome Conference», *The Canadian yearbook of International Law*, vol. 36, 1998, pp. 3-39; PONS, X., «Las Organizaciones no Gubernamentales y el Derecho Internacional: planteamiento de tendencias y problemas actuales», en ABELLÁN HONRUBIA, V., «La incidencia de la mundialización en la formación y aplicación del derecho internacional público», Dikynson, 2009; SADAT, W., «The proposed International Criminal Court. An appraisal», *Cornell International Law Journal*, vol. 29, 1996; SOBRINO HEREDIA, J. M., «La determinación de la personalidad jurídica de las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales. Contribución del Consejo de Europa», *Revista Española de Derecho Internacional*, n.º 1, vol. XLII, 1990, pp. 101-123; STRUETT M., «NGOs, the International Criminal Court, and the Politics of Writing International Law», en DEKKER I. y WERNER W., *Governance and International Legal Theory*, Rijksuniversiteit te Utrecht, 2004, Netherlands, pp 321-353; TEJÓ GARCÍA, C., *Organizaciones internacionales no gubernamentales y Derecho Internacional*, Madrid, 2005.

Asistimos en la actualidad a un tercer momento de sinergia. La Corte es una realidad y en su funcionamiento participan activamente las ONG. No se trata únicamente de una colaboración bienintencionada tolerada por la Corte, sino que, como señala De Silva, son los estados quienes han delegado a la Corte Penal Internacional la tarea de enjuiciar los crímenes más graves de la comunidad internacional convirtiéndola en su intermediario en esta función y ésta, a su vez, ha delegado en un intermediario secundario, las organizaciones no gubernamentales, la realización de aquellas tareas necesarias para alcanzar este fin y que es incapaz de asumir por sí misma², resumidas por esta autora como: «*The ICC has drawn on NGOs' support for investigating international crimes, developing its institutional policies, promoting states' cooperation with the Court, and a range of other core activities*»³.

Esta conexión entre un intermediario primario, Corte Penal Internacional, y otro secundario, ONG, puede articularse de dos formas, en función de la relación que se establezca entre ambos. «*Primary intermediaries may engage secondary intermediaries through orchestration or through delegation*»⁴. Podríamos decir que en el caso de la llamada orquestación, ambos se relacionan en un plano de colaboración que excluye el control de la Corte sobre las ONG, ocurriendo así en la labor desempeñada por las ONG en la Asamblea de Estados Parte o aquella realizada históricamente en apoyo de la institución, tanto de asesoramiento como grupos de presión hacia los estados. La presidenta del Tribunal destacó esta relación al afirmar en 2016: «*Non-governmental organisations have been instrumental in promoting the system of international criminal justice*»⁵ y mantener en 2015: «*The ICC's «regular dialogue» with NGOs «is extremely helpful to [its] work», as it allows the Court to access NGOs' expertise and to influence their advocacy*»⁶.

² «*Regulation is typically conceptualized as a two-party relationship between a regulator (or rule-maker) and a target (or rule-taker). Regulators, however, may turn to intermediaries when they lack direct access to their targets and/or the necessary capabilities for regulating them. The «RIT» model of regulatory governance therefore envisions regulation as a three-party relationship between regulators, intermediaries, and targets*» DE SILVA, N., «*Intermediary Complexity in Regulatory Governance: The International Criminal Court's Use of NGOs in Regulating International Crimes*», *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 670, n° 1, 2017, pp. 170-88.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Keynote speech at Seminar «*International Criminal Court – the Past, the Present and the Future*» <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/1600609-Helsinki-keynote-speech-ICC-President-Fernandez.pdf>.

⁶ DE SILVA, N., «*Intermediary Complexity in Regulatory Governance...*», *op. cit.*

En el caso de la delegación, existe por la Corte cierto grado de control sobre aquellos a quien recurre, incluso algún tipo de acuerdo o contrato. Ocurre así con los así denominados por la Corte intermediarios, que han devenido cruciales en la investigación de los hechos y aportación de medios de prueba en el proceso penal.

1. REPRESENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN EL SISTEMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Podría afirmarse que la heterogeneidad es la principal característica predicable del universo de las ONG. Probablemente existan tantas estructuras de organización como organizaciones en sí⁷. A pesar de esto, lo cierto es que históricamente esta diferencia ha sido utilizada más como un valor que como un hándicap. Así, han sabido encontrar puntos en común y valerse de ellos para una mejor defensa de objetivos comunes, formando redes⁸. Este fenómeno se produce tras años de experiencia en actuaciones conjuntas que permiten a las ONG descubrir técnicas para mejorar la eficacia de sus intervenciones y estrechar lazos entre ellas en aras de la consecución de objetivos comunes. En este sentido, las Conferencias Internacionales auspiciadas por Naciones Unidas en materia de medio ambiente o protección de derechos humanos se erigieron en decisivas no solo para perfilar estrategias conjuntas de actuación, tales como la celebración de foros paralelos de ONG a la conferencia oficial, sino también para favorecer el *networking*, es decir, la toma de conciencia por parte de ONG de la existencia de otras organizaciones de diferentes regiones y puntos de vista, así como de la necesidad de fijar una serie de puntos comunes en sus reivindicaciones y mantener una estrecha relación en aras de su consecución⁹.

⁷ Véase RODLEY, N. S., «The Work of the non-governmental organizations in the world-wide promotion and protection of human rights», *Transnational Associations*, n° 4, 1992, p. 203.

⁸ Naciones Unidas ha explicado con claridad esta tendencia: «Las redes tienden a operar respecto de objetivos o campañas concretas. La búsqueda de una participación con intereses temáticos y de políticas comunes ha generado vínculos horizontales a través de los países y regiones que tienden a reemplazar los vínculos más bien verticales que eran la norma establecida cuando la identidad de la organización constituía el interés principal para las filiações. Generalmente éstas se forman en períodos relativamente cortos y reúnen organizaciones que mantienen su identidad institucional, cooperando con los demás miembros de la red sobre la base de un objetivo o programa que se ha definido en común. Suelen operar como coaliciones con una división de tareas en que cada organización participante usa sus ventajas comparativas para el provecho de la red en su conjunto». UN.Doc. E/AC.70/1994/5 de 26 de mayo de 1994, p. 10.

⁹ GARCÍA RUIZ, C.R., *op. cit.*, pp. 157 ss.

En este contexto, el 25 de febrero de 1995, veinticinco ONG que asistían al debate de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el proyecto de Estatuto para una CPI preparado por la Comisión de Derecho Internacional, formaron la Coalición de ONG por una Corte Penal Internacional (CCPI ó «la Coalición»).

En la actualidad cuenta con dos mil quinientos miembros y presencia en ciento cincuenta estados¹⁰. Habría que destacar como características principales de la Coalición: Su Secretariado tiene sedes en Nueva York y La Haya: es el centro y el motor de la red global y de sus iniciativas¹¹ y cuenta además con oficinas regionales en Benín, Bélgica, Perú y Tailandia. El Comité Ejecutivo de la Coalición está conformado por un grupo base de organizaciones miembro encargadas de unificar y coordinar las políticas y los programas de las iniciativas y las actividades de la Coalición¹². Existe una Junta Consultiva integrada por expertos de reconocido prestigio que contribuyen a diseñar la guía estratégica de los pasos de la Coalición¹³, siendo ésta independiente de la de sus miembros individuales. Su estructura no es jerárquica; y no requiere el consenso de todas sus organizaciones miembro, sino que actúa sobre los principios comunes compartidos por todos los miembros de la sociedad civil. Su actuación se basa en la formación de equipos de ONG sobre temas claves liderados por expertos, así como en el establecimiento de redes nacionales y regionales. Únicamente se posiciona sobre cuestiones claves que impactan el

¹⁰ Los miembros fundadores incluyen Amnistía Internacional, Asociación Pro Derechos Humanos, la Federación Internacional de Derechos Humanos, *Human Rights First*, *Human Rights Watch*, *No Peace Without Justice*, *Parliamentarians for Global Action* y *Women's Initiatives for Gender Justice*. <http://www.coalitionfortheicc.org/es/sobre/nuestra-historia>

¹¹ El Secretariado de la Coalición moviliza a la red global de la sociedad civil, organizaciones e instituciones asociadas con el fin de asegurar la efectividad, la independencia y la accesibilidad de los sistemas legales de justicia internacional y nacional y responder a los desarrollos urgentes a nivel local y regional <http://www.coalitionfortheicc.org/es/sobre/quienes-somos>.

¹² Está conformado por: *Adaleh Center for Human Rights Studies*, Amnistía Internacional, Comisión Andina de Juristas, *Asian Forum for Human Rights and Development* (FORUM-ASIA), Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH-Perú), *Civil Resource Development and Documentation Centre* (CIRDDOC), *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme* (FIDH), *Georgian Young Lawyers Association* (GYLA), *Human Rights Network-Uganda* (HURINET-Uganda), *Human Rights Watch*, *Justice Without Frontiers* (JWF), *No Peace Without Justice*, *Parliamentarians for Global Action*, *The Redress Trust*, *Women's Initiatives for Gender Justice*, *World Federalist Movement-Institute for Global Policy* (WFM-IGP). <http://www.coalitionfortheicc.org/es/sobre/quienes-somos>

¹³ Cuenta con dieciséis miembros, presididos por Richard Goldstone, destacando la presencia de Kofi Annan, Louise Arbour o Hina Jilani.

sistema del Estatuto de Roma y otras acciones de justicia internacional estratégicas. En lo demás, adopta una posición de neutralidad, sin intervenir en las investigaciones o elección de jueces; Actúa como un medio a través del cual las organizaciones miembro puedan desarrollar sus propias posiciones en el contexto de esta plataforma que les permite hacerse oír. Para ser miembro, basta con rellenar una solicitud en la que se declare su compromiso con los fines de la Coalición. Recibe fondos de la Fundación MacArthur, la Fundación Ford, la Unión Europea y otros gobiernos¹⁴.

Sin centrarnos en describir su actuación en el proceso de creación del Estatuto de la Corte Penal, sí creo necesario destacar su política durante los momentos que lo integran, en tanto que reveladora de sus principios de actuación a día de hoy. Desde su creación, la Coalición estableció como regla general la no adopción de posiciones oficiales. Únicamente aprobó una posición común en relación con dos cuestiones: Apoyó el establecimiento de una Corte Penal Internacional justa, eficaz e independiente y se mostró partidaria de conceder a las ONG y a la sociedad civil un papel importante en el proceso de creación de la Corte Penal Internacional. Cada miembro, por consiguiente, actuó de acuerdo con los términos de su mandato en relación con las diferentes cuestiones, pero supeditó sus acciones a las directrices señaladas por la Coalición en aras de una mayor efectividad de las mismas¹⁵.

El margen de influencia directa de las ONG sobre las disposiciones del Estatuto fue en principio muy limitado, puesto que la resolución de la Asamblea General no les permitía participar activamente en las reuniones de carácter informal, que se erigieron en los verdaderos centros de decisión de la Conferencia, si bien, a través de la Coalición supieron coordinar sus actuaciones, de forma que les fue posible seguir el contenido de las mismas y hacer llegar a los gobiernos sus reivindicaciones en relación con cuestiones muy puntuales¹⁶.

La aprobación del Estatuto en julio de 1998 abrió otra etapa tan incierta como esperanzadora. Como ha señalado Haddad, «*Since the court became*

¹⁴ HADADD, H. N., «After the norm cascade: NGO misión expansion and the coalition for the International Criminal Court», *Global Governance*, vol. 19, nº 2, abril 2013, pp. 187-206.

¹⁵ Véase GARCÍA RUIZ, C.R., *op. cit.* y LEE, R., *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute: Issues, Negotiations, Results*. Kluwer law International. The Hague, London, Boston. 1999.

¹⁶ Asimismo, las ONG favorecieron con sus publicaciones actualizadas y diarias sobre el desarrollo de las negociaciones que los gobiernos pudieran seguir el transcurso de las mismas.

functional and the CICC's raison d'être was fulfilled, the CICC did not disband or reorient its campaign to a new cause, but instead incrementally took on additional functions»¹⁷.

2. ÁMBITOS DE INFLUENCIA DE LAS ONG EN EL SISTEMA DE LA CPI

La presencia de las ONG en el funcionamiento de la Corte se labró desde el inicio del proceso que abogó por su establecimiento y se forjó en la eficacia que éstas habían venido demostrando y en la utilidad de sus aportaciones. Las ONG interactúan con la Corte a diferentes niveles que, como tendremos la ocasión de analizar, en ocasiones se entrecruzan:

- Llevando a cabo actuaciones *motu proprio* en pro de la consecución de sus objetivos que, habitualmente, coinciden con los definidos por la propia Corte.
- Interactuando con la Corte, celebrando encuentros o reuniones con objeto de profundizar en las vías de colaboración existentes.
- Participando del funcionamiento de sus órganos, tal y como se recoge por el Estatuto u otra normativa. En este caso, las ONG han de respetar lo establecido por el Estatuto u otras normas para llevar a cabo su intervención.

2.1. Asamblea de Estados Parte y ONG

Órgano legislativo y de supervisión de la Corte, se considera el cimiento esencial del edificio normativo erigido por el Estatuto de Roma, basado en la igualdad de voto entre los estados. A ella corresponde la aprobación de las Reglas de Procedimiento y Prueba o de los Elementos de los Crímenes, así como la designación en votación secreta, plenaria e igualitaria, de jueces y Fiscal, entre otras funciones.

¹⁷ Alentar a todos los Estados a convertirse en Estados partes al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; Promover leyes nacionales más fuertes capaces de llevar justicia a las víctimas de crímenes de guerra, lesa humanidad y genocidio; Fortalecer el apoyo y la cooperación de los Estados a la CPI; Asegurar que la Corte sea justa, efectiva e independiente; Hacer una justicia visible; Promover las voces de la sociedad civil global sobre justicia internacional; Construir un movimiento global de defensores de la justicia; participar activamente en las actividades de la Comisión Preparatoria <http://www.coalitionfortheicc.org/es/sobre/quienes-somos>

En tanto que órgano rector de la Corte, de su buen funcionamiento depende la fortaleza de la institución, y esta premisa es el punto de partida del interés demostrado por las organizaciones en su quehacer. De forma recíproca, desde un primer momento, ha existido un reconocimiento de este órgano hacia la importancia de las ONG.

Así, el art. 93 del Reglamento de la Asamblea de Estados Parte de 2002 establece: «Las organizaciones no gubernamentales invitadas a la Conferencia de Roma, las acreditadas ante la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, las reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas cuyas actividades sean pertinentes a las actividades de la Corte y las demás organizaciones no gubernamentales invitadas por la Asamblea podrán, por intermedio de sus representantes designados: a) Asistir a las sesiones de la Asamblea y de sus órganos subsidiarios en las condiciones enunciadas en el artículo 42 del presente Reglamento; b) Recibir ejemplares de documentos oficiales; c) Por invitación del Presidente y con la aprobación de la Asamblea, hacer, por conducto de un número limitado de representantes, exposiciones verbales en las sesiones de apertura o de clausura de la Asamblea sobre cuestiones comprendidas en el ámbito de sus actividades; d) Hacer, por conducto de un número limitado de representantes, exposiciones verbales sobre cuestiones comprendidas en el ámbito de sus actividades en las sesiones de apertura o de clausura de un órgano subsidiario, cuando ese órgano lo considere apropiado». El art. 95 de dicho Reglamento les da además la posibilidad de realizar exposiciones escritas que la Secretaría pondrá a disposición de los representantes de los Estados Partes y Estados Observadores¹⁸.

En su cuarta sesión plenaria, celebrada en septiembre de 2003, la Asamblea aprobó la Resolución ICC-ASP/2/Res.8, *Reconocimiento de la función de coordinación y facilitación que desempeña la Coalición de ONG pro Corte Penal Internacional*. Tras reconocer la labor realizada por estas organizaciones en todas las etapas del proceso codificador del Estatuto, en el Comité Preparatorio, la Conferencia de Plenipotenciarios y la Comisión Preparatoria, la Asamblea

¹⁸ Artículo 95: «Exposiciones escritas. La Secretaría pondrá a disposición de los representantes de los Estados Partes y Estados Observadores las exposiciones escritas que presenten los representantes designados a que se hace referencia en los artículos 92, 93 y 94 en las cantidades y en los idiomas en que le hayan sido presentadas, siempre que las que se presenten en nombre de una organización no gubernamental guarden relación con la labor de la Asamblea y se refieran a asuntos en que la organización tenga competencia especial. Las exposiciones escritas no se harán a expensas de la Asamblea ni serán publicadas como documentos oficiales».

destaca «la función de concienciar a la población y lograr que la sociedad civil contribuya de forma universal a promover los objetivos y propósitos de la Corte Penal Internacional y acoge con beneplácito la función de coordinación y facilitación que desempeñará la Coalición de ONG pro Corte Penal Internacional al actuar de enlace tanto entre la comunidad de organizaciones no gubernamentales y la Asamblea como entre la comunidad de organizaciones no gubernamentales y la Corte Penal Internacional, alentando y facilitando la participación de organizaciones no gubernamentales de todas las regiones, en particular de los países en desarrollo; ayudando a la Asamblea de los Estados Partes en la acreditación y difusión de la información y los documentos oficiales de las organizaciones no gubernamentales acreditadas; alentando la cooperación entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, incluso organizando reuniones; ofreciendo la experiencia de las organizaciones no gubernamentales a los gobiernos; y promoviendo el conocimiento mundial y el apoyo del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y de la Corte Penal Internacional»¹⁹. Se trata de un reconocimiento a la labor desempeñada por la Coalición en tanto que exponente de la actuación de las organizaciones, sin por ello despreciar el trabajo realizado por otras organizaciones que no actúen en este marco.

De la enumeración contenida en la resolución, se deducen los campos de actuación de la Coalición como *enlace tanto entre la comunidad de organizaciones no gubernamentales y la Asamblea como entre la comunidad de organizaciones no gubernamentales y la Corte Penal Internacional, alentando y facilitando la participación de organizaciones no gubernamentales de todas las regiones, en particular de los países en desarrollo*.

Es este tal vez su valor más destacado en tanto que fortalecedor de la sociedad civil. Con ello, posibilita que organizaciones más pequeñas y con menos medios puedan tener acceso al día a día del funcionamiento de la Corte y hacer oír sus propuestas, basadas en un mejor conocimiento de las circunstancias concretas de cada situación. A estos efectos, la Coalición dispone de una red global de setenta coaliciones nacionales y regionales que sirven para coordinar la actuación de estas pequeñas organizaciones y establecer estrategias conjuntas.

Esta posibilidad equipara a grandes y consolidadas ONG con una trayectoria reconocida en la defensa de los derechos humanos que las avala, con

¹⁹ https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ICC-ASP-ASP2-Res-08-SPA.pdf.

pequeñas y locales, con lo que esto supone. Cabe preguntarse si no sería necesario establecer concretos criterios de actuación para estos casos, con el fin de evitar organizaciones tóxicas que manipulen realidades y sean en definitiva contraproducentes para el buen funcionamiento de la institución. Entiendo que correspondería a la propia Coalición establecer estos filtros, de forma que no diera cobertura a aquellas organizaciones cuanto menos sospechosas de servir intereses alejados de aquellos a los que se debe. La Coalición se formó con un espíritu aglutinador y de esfuerzo común que considero incompatible con el establecimiento de unos estrictos requisitos previos para ser miembro de la misma, lo cual no obsta a que deba ser consciente de la necesidad de arbitrar internamente un mecanismo que permita expulsar a aquellas organizaciones que con su actuación demuestren ir en contra de los objetivos comunes de quienes la integran. El buenismo que inspiró la creación de la Coalición y la presunción de que comparten objetivos en pro de una Corte independiente y eficaz debería basarse en una presunción *iuris tantum*, regulando la posibilidad de dejar fuera a organizaciones malintencionadas que pretendan valerse de la vía abierta de acceso conseguida por la Coalición tras años de demostrar su valía en pro de la defensa de los derechos humanos para introducir en la institución un caballo de troya que venga a dificultar, aún más, la labor que sobre un frágil equilibrio lleva a cabo la Corte.

Sobre esta base, la Coalición realiza una labor de coordinación así definida por la resolución:

- a) *Ayudando a la Asamblea de los Estados Partes en la acreditación y difusión de la información y los documentos oficiales de las organizaciones no gubernamentales acreditadas.*

La Asamblea se reúne de manera plenaria una vez al año para aprobar el presupuesto y demás cuestiones. A la misma asisten los estados partes con capacidad de voto, estados observadores, estados invitados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. Aquellas que quieran asistir deben solicitarlo, o bien a la Secretaría de la Asamblea, participación directa bajo el nombre de la organización, o a la Secretaría de la Coalición si quieren hacerlo a través de ésta, existiendo a estos efectos una serie de requisitos establecidos. En el caso de participación directa, la ONG debe contar con el estatus ECOSOC general o consultivo especial o estatus roster o bien haber sido invitada especialmente por la Asamblea, y en el caso de hacerlo a través de la Coalición se requiere ser miembro de la misma, o haber sido invitado a participar en la Conferencia de Roma, o bien haberse

registrado para asistir a cualquiera de las diez sesiones de la Comisión Preparatoria realizada a continuación²⁰.

- b) *Alentando la cooperación entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, incluso organizando reuniones.*

No solo acoge encuentros consultivos regulares con los gobiernos, sino que también fomenta estrechar lazos entre la Corte y organizaciones internacionales y regionales²¹. Es habitual que se celebren reuniones estratégicas a estos efectos.

- c) *Ofreciendo la experiencia de las organizaciones no gubernamentales a los gobiernos.*

La Coalición apoya las iniciativas que promueven una complementariedad positiva, como los proyectos de capacitación a nivel nacional que ayuden a desarrollar la experiencia de jueces, policías, fiscales, autoridades de inmigración, compartir las mejores prácticas e identificar expertos legales internacionales capaces de revisar los proyectos de implementación de leyes²². Así, la Coalición define como una de sus funciones hacer visible la justicia internacional²³.

- d) *Promoviendo el conocimiento mundial y el apoyo del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y de la Corte Penal Internacional*

A pesar de ser el último punto descrito en la resolución, lo cierto es que se trata de una de las misiones entendidas como esenciales por la

²⁰ <http://www.coalitionfortheicc.org/es/explora/la-asamblea-de-los-estados-partes/15o-asamblea-de-los-estados-partes>.

²¹ «On a biannual or an annual basis since 2003, the ICC has convened NGOs in «strategic meetings» at the Court (e.g., ICC 2007, 7). At these meetings, officials from the ICC's presidency, registry, and OTP engage in dialogue on a range of institutional issues with NGO officials, particularly those from the CICC and key NGOs within its Steering Committee (e.g., Amnesty International, FIDH, Human Rights Watch). In addition, Court officials more informally maintain relations with NGO officials through meetings and communications. Considering the Court's resource constraints, it has most regularly interacted with the major international NGOs that make themselves available to it, especially those with a presence in The Hague», DE SILVA, *op. cit.*

²² <http://www.coalitionfortheicc.org/es/sobre/que-hacemos>

²³ Esto implica: Un programa general y a largo plazo de comunicaciones globales que brinde información a la sociedad civil, los gobiernos y a los órganos gubernamentales e intergubernamentales, a las comunidades afectadas, los medios y otras audiencias; Brindar información, comunicaciones y asesoramiento para la capacitación y construcción de coaliciones para ONG nacionales; Trabajar activamente con los medios locales, regionales y globales con el fin de generar una cobertura de prensa equilibrada y precisa sobre el sistema del Estatuto de Roma, mientras se promueven los puntos de vista de la sociedad civil; Trabajar con la CPI para fortalecer sus propias estrategias de comunicaciones y mensajes; Alentar a los Estados a hacer más para promover la CPI y la justicia internacional. <http://www.coalitionfortheicc.org/es/sobre/que-hacemos>.

Coalición. Siguiendo la estela de su protagonismo en tanto que impulsoras del establecimiento de una Corte Penal Internacional, la Coalición lleva a cabo una intensa labor de promoción de la ratificación e implementación del Estatuto de Roma. En un principio, se centró en la búsqueda de las ratificaciones necesarias para lograr la entrada en vigor del Estatuto, y una vez conseguida ésta propugna la membresía universal. Suele marcar objetivos a corto plazo (véase cien ratificaciones para 2004) y a estos efectos promueve intensas campañas en redes sociales, organiza encuentros con funcionarios gubernamentales, parlamentarios y la CPI y dirige cartas a jefes de Estados y otros dignatarios²⁴.

En 2014, con casi dos tercios de los estados existentes miembros del sistema de la Corte Penal, la Coalición decidió renovar y actualizar su campaña por la ratificación universal de forma que, aun manteniendo este objetivo como central, añadió la promoción de los juicios a nivel nacional de los crímenes internacionales y una mayor cooperación con la Corte y entre Estados.

Asimismo, en una simbiosis interiorizada tras años de cooperación, la Corte diseña sus políticas de actuación valiéndose de las oportunidades que le brindan estas organizaciones.

En su quinto período de sesiones, la Asamblea de los Estados Partes aprobó, por consenso, el Plan de acción para conseguir la universalidad y la plena aplicación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, por el que se insta a los Estados Partes a utilizar de manera proactiva los medios políticos, financieros y técnicos de que disponen para promover la universalidad y la plena aplicación del Estatuto de Roma mediante sus relaciones bilaterales, regionales y multilaterales. En sucesivos informes elaborados por la Mesa de la Asamblea sobre su aplicación, se pone de manifiesto la importancia que en este sentido tiene la sociedad civil y la labor de las ONG: «35. La sociedad civil desempeña un papel crucial en la sensibilización sobre la Corte, el aumento del número de ratificaciones del Estatuto de Roma y del Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional, el fomento de la sanción de leyes de aplicación nacionales y el principio de complementariedad y cooperación de los Estados Partes con la Corte. Las organizaciones no gubernamentales siguieron aplicando su enfoque regional y nacional para promover la universalidad de la Corte Penal Internacional, entre otras cosas mediante misiones y seminarios en los Estados no Partes. La Coalición para la

²⁴ <http://www.coalitionfortheicc.org/es/sobre/que-hacemos>.

Corte Penal Internacional y Parlamentarios para la Acción Global prosiguieron sus actividades esenciales y de amplio alcance en este ámbito y a ese efecto celebraron frecuentes consultas con todas las partes interesadas»²⁵.

En 2006 la Corte adoptó su Plan Estratégico de Proyección Exterior basado en la idea de que «*la justicia debe impartirse y dejar ver que se ha impartido*» por lo que es necesario que su función y sus actividades judiciales sean comprendidas, en particular en las comunidades afectadas por los crímenes de la competencia de la Corte²⁶. Tal y como establece la Asamblea: «Esta estrategia tiene también en cuenta las aportaciones recibidas de los Estados Partes y las organizaciones no gubernamentales (ONG), en particular las ONG locales, en las reuniones que la Corte ha celebrado periódicamente con sus interlocutores naturales». Dicho Plan incluye a los representantes de las ONG entre los integrantes de los grupos objetivo de la Corte en su labor de promover la proyección exterior al considerar que estas organizaciones pueden tener una gran influencia y constituyen importantes canales de comunicación con las comunidades afectadas. Por este motivo el Plan diseña unos métodos de comunicación con las ONG y las agrupaciones de la sociedad civil que marcan unas pautas de trabajo conjunta con estas organizaciones²⁷.

Además de lo explicado, y a pesar de no mencionarse expresamente en el reconocimiento llevado a cabo por la Asamblea, el hecho de que las ONG puedan participar no sólo en sus reuniones anuales, sino también en las de los grupos de trabajo existentes²⁸ o las informales celebradas con carácter previo a la misma hacen posible que lleve a cabo dos funciones básicas para mejorar la institución:

- a) Alentar a la Asamblea a eliminar interferencias políticas en el desarrollo de sus funciones que impidan articular una Corte independiente y eficaz. Con este propósito y a modo de ejemplo, la Coalición

²⁵ https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP15/ICC-ASP-15-19-SPA.pdf.

²⁶ https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/library/asp/ICC-ASP-5-12_Spanish.pdf El concepto de proyección exterior se diferencia de información pública puesto que «Información pública» se compone de información general para ser difundida al público en general, mientras que la proyección exterior se refiere específicamente a información dirigida a las comunidades afectadas. https://www.fidh.org/IMG/pdf/6-manuel_victimes_CH-III_ESP2.pdf.

²⁷ https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/library/asp/ICC-ASP-5-12_Spanish.pdf.

²⁸ Las consultas entre los Estados y los funcionarios de la Corte se realizan a través de grupos de trabajo, que cubren varios temas esenciales para el trabajo y la administración de la CPI. Los temas están divididos entre el Grupo de Trabajo sobre Enmiendas (GTE), el Grupo de Trabajo de New York de la Mesa (GTNY), y el Grupo de Trabajo de La Haya de la Mesa (GTLH). La sociedad civil puede participar de los encuentros de estos grupos de trabajo. <http://www.coalitionfortheicc.org/es/explora/la-asamblea-de-los-estados-partes>.

impulsó una campaña para promover la nominación y la elección de los oficiales mejor calificados del sistema y asegurar los procesos de elección más independientes y transparentes, situándose abiertamente en contra de la práctica del intercambio de votos en las instituciones internacionales²⁹.

- b) Vigilar que los estados miembros cumplan sus responsabilidades³⁰ y no debiliten con sus decisiones o propuestas disposiciones de especial valor para la eficacia de la Corte. Las campañas contra los acuerdos bilaterales de inmunidad, impulsados por Estados Unidos o de denuncia de los intentos de renovación de las Resoluciones 1422 (2002) y 1487 (2003) del Consejo de Seguridad que eximían a los trabajadores de paz de la ONU de los Estados no partes a ser juzgados por la CPI responden a esta importante labor de garante de la integridad de las disposiciones del Estatuto, tal y como fueron diseñadas en la Conferencia de Roma.

2.2. Procedimiento judicial y ONG

Las actuaciones ante la Corte se estructuran en tres etapas: de Cuestiones Preliminares, de Primera Instancia y de Apelaciones³¹, de forma que puede

²⁹ «La Coalición no apoya ni se opone a ningún candidato particular, pero promueve la integridad del proceso electoral. La Coalición también revisa cómo los Estados Partes nominan candidatos para una elección, y se opone rotundamente a los acuerdos políticos recíprocos. La Campaña para las Elecciones de la CPI/AEP ayuda a crear conciencia y publicitar las elecciones y los candidatos nominados al: Solicitar a todos los candidatos que completen cuestionarios para brindar información adicional sobre sus calificaciones; Realizar entrevistas con los candidatos; Organizar seminarios públicos con los candidatos y expertos disponibles; Organizar debates públicos entre los candidatos», <http://www.coalitionfortheicc.org/es/sobre/que-hacemos>.

³⁰ En este sentido, afirma la Coalición: «El éxito de la CPI depende del fuerte apoyo de quienes la hicieron posible: los gobiernos. Al no contar con su propia fuerza policial, la CPI depende del apoyo y de la cooperación de los Estados a la hora de asegurar que sus decisiones sean puestas en práctica, que los sospechosos sean arrestados, las víctimas y los testigos protegidos y que se cumplan los acuerdos voluntarios. La cooperación desigual en la ejecución de las órdenes de arresto sigue obstaculizando la posibilidad de llevar justicia a las víctimas de atrocidades. Trabajamos para asegurar que los Estados miembros a la CPI cumplan con sus obligaciones de cooperar con la CPI y con sus decisiones, esto incluye leyes nacionales en línea con el Estatuto de Roma, la ratificación del Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la CPI, seguir a los fugitivos de la CPI, tomar acciones legales en las cortes nacionales con el fin de asegurar que se lleven a cabo los arrestos, y mucho más». <http://www.coalitionfortheicc.org/es/sobre/que-hacemos>

³¹ Representación de las víctimas ante la Corte Penal Internacional. Manual para los Representantes Legales. <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/opcv/OPCVManualSpa.pdf>, p. 22.

afirmarse que el proceso judicial de la Corte consta de seis fases independientes: análisis, investigación, instrucción, juicio, apelación y aplicación³².

El artículo 44.4. del Estatuto de Roma establece: «La Corte podrá, en circunstancias excepcionales, recurrir a la pericia de personal proporcionado gratuitamente por Estados Partes, organizaciones intergubernamentales u organizaciones no gubernamentales para que colabore en la labor de cualquiera de los órganos de la Corte. El fiscal podrá aceptar ofertas de esa índole en nombre de la Fiscalía. El personal proporcionado gratuitamente será empleado de conformidad con directrices que ha de establecer la Asamblea de los Estados Partes»³³. Como señala De Silva: «State regulators thus gave the ICC the authority to delegate tasks, which would normally form part of the ICC's work, to other actors with complementary capabilities. However, through the ICC's discretion over its institutional policies and practices, what state regulators originally framed as an exception has become the rule: by the Court's own admission, «the assistance of intermediaries is critical to the effective work of the Court»³⁴.

Durante el procedimiento judicial, la Corte puede recurrir a estas organizaciones de dos formas:

1. Recabando información de intermediarios en relación con la supuesta comisión de crímenes competencia de la Corte. Ni el Estatuto ni las Reglas de Procedimiento y Prueba definen la figura del intermediario. Desde el principio de su andadura, la Corte fue consciente de sus limitaciones en tanto que institución alejada física y en ocasiones, culturalmente de aquellas comunidades que eran su objetivo. Frente a sí, por el contrario, tenía a personas y organizaciones que estaban en el terreno, conocedoras del conflicto y las violaciones cometidas y con facilidad para conectar con las víctimas y recopilar pruebas determinantes para el enjuiciamiento de los criminales.

Lo cierto es que existen órganos y unidades de la Corte que no podrían funcionar sin recurrir a estos intermediarios. Ha sido la Oficina del Fiscal quien más ha delegado funciones en esta figura. El art. 15 del Estatuto de la Corte Penal internacional establece: «2. El fiscal analizará la veracidad de

³² https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/library/asp/ICC-ASP-5-12_Spanish.pdf.

³³ <https://www.boe.es/boe/dias/2002/05/27/pdfs/A18824-18860.pdf>.

³⁴ Prosecution's submissions in response to Trial Chamber's oral request of 10 February 2010, ICC-01/04-01/06-2310. Red, 25 February 2010, at para 14. Available from https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2010_01102.PDF.cit por De Silva, N., *op. cit.*

la información recibida. Con tal fin, podrá recabar más información de los Estados, los órganos de la Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales u otras fuentes fidedignas que considere apropiadas y podrá recibir testimonios escritos y orales en la sede de la Corte»³⁵.

En 2004 cuando inició sus investigaciones referidas al caso Lubanga, se dio de bruces con la realidad de sus limitaciones y decidió delegar sus funciones en un tercero: el intermediario³⁶. A la escasez de recursos, se unía el peligro que podía acarrear a las víctimas la investigación llevada a cabo por personal de la Corte en pequeñas localidades dado el crimen en cuestión, reclutamiento forzoso de menores de edad. Por ello, decidió cambiar de estrategia y delegar en la Misión de la ONU MONUC y en las organizaciones radicadas en las comunidades que venían a salvar los obstáculos existentes. El uso de intermediarios, sin embargo, fue más que contraproducente en el devenir de este caso. Acusados de manipular a los testigos, la negativa de la Oficina del Fiscal a facilitar sus datos puso en peligro la emisión de una sentencia sobre los hechos, que finalmente se dictó en base a otras pruebas, sin hacer uso de las facilitadas por los intermediarios³⁷. Esta experiencia vino a demostrar la complejidad de esta cuestión y su determinante influencia en un correcto funcionamiento de la Corte. La sensación de fracaso arraigó hasta el punto de acelerar los trabajos para regular esta cuestión, tal y como había sido demandado durante años por numerosas organizaciones no gubernamentales.

A pesar de su importancia como gestores de pruebas y de la fuerte demanda existente por que se regulara un aspecto tan importante no solo en beneficio de la Corte sino también de los propios intermediarios, necesitados de medidas que paliasen su desprotección, no es hasta 2014 cuando la Corte delimitó, con grandes carencias, la figura del intermediario³⁸. Lo hizo a través de

³⁵ <https://www.boe.es/boe/dias/2002/05/27/pdfs/A18824-18860.pdf>.

³⁶ BUISMAN, C., «Delegating Investigations: Lessons to be Learned from the Lubanga Judgment, Northwestern», *Journal of International Human Rights*, vol. 11 | Issue 3, p. 34. <http://scholarly-commons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=njihr>

³⁷ PEDROSO, S., «Building a relationship: the use of intermediaries at the International Criminal Court», *Leiden University Law School*, 2017, disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2964873; BUISMAN, C., *op. cit.*

³⁸ Solo previamente el Fondo de Garantía Fiduciaria se había referido a la posibilidad de recurrir a ellos. Regulations of the TFV, Rule, 67, Court-ASP/4/Res: «The Trust Fund may decide to use intermediaries to facilitate the disbursement of reparations awards, as necessary, where to do so would provide greater access to the beneficiary group and would not create any conflict of interest. Intermediaries may include interested States, intergovernmental organizations, as well

dos documentos «Guidelines Governing the Relations between the Court and Intermediaries for the Organs and Units of the Court and Counsel working with intermediaries»³⁹, en vigor desde el 17 de marzo de de 2014 y «Code of Conduct for Intermediaries»⁴⁰.

La Guía parte de la dificultad de las diferentes formas en que los órganos y unidades de la Corte hacen uso de los intermediarios⁴¹ para establecer un concepto de intermediario que va más allá de la organización no gubernamental, al ser definido en términos amplios como «someone who comes between one person and another; who facilitates contact or provides a link between one of the organs or units of the Court or Counsel on the one hand, and victims, witnesses, beneficiaries of reparations and/or affected communities more broadly on the other». A su vez, delinea tres clases de intermediarios, de forma que aunque el Código de Conducta es aplicable a todos, la Guía solo se aplica a aquellos sometidos a una relación contractual con la Corte, si bien pueden existir además: aquellos que son aprobados por la Corte en forma de «affidavit» y aquellos que sin ser aprobados se designan a sí mismos como intermediarios, cuyo sometimiento o no a las directrices de la Guía habría de ser evaluada a posteriori⁴². Así, aquellos incluidos en su ámbito de aplicación pueden beneficiarse de una serie de medidas de protección dispensadas por la Corte en tanto que el riesgo que sufran se deriven de su actuación contratada por la Corte.

as national or international nongovernmental organizations working in close proximity with the beneficiary groups», <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/lt/GRCI-Eng.pdf>.

³⁹ <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/lt/GRCI-Eng.pdf>.

⁴⁰ <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/lt/CCI-Eng.pdf>.

⁴¹ «The above-described pervasive variations in the use of and approach to intermediaries also means that Court-wide standardization of all aspects concerning intermediaries may not be possible. Nonetheless, the present Guidelines («The Guidelines») provide a framework with common standards and procedures in areas where it is possible to standardize the Court's relationship with intermediaries. Within this framework, the organs or units of the Court or Counsel could then adopt specialized policies in accordance with any specific legal obligations under the Statute <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/lt/GRCI-Eng.pdf>

⁴² «The services provided by an intermediary are generally provided on a voluntary basis, and are distinguished from those provided through a contract between an organ or unit of the Court or Counsel and an individual or company. Entities whose relationship with the Court is based on cooperation agreements (such as MoUs and national implementing legislation) are not considered to be intermediaries under the Guidelines, either. This stipulation covers, among others, the United Nations, inter-governmental organizations, international nongovernmental organizations based in the field, government bodies and national authorities. Rather, the present policy applies to intermediaries working under a contractual relationship with an organ or unit of the Court or Counsel. For those intermediaries acting outside such contractual relationship, a determination shall be made on a case-by-case basis whether they fall within the present Guidelines». PEDROSO, S., *op. cit.*

Esta distinción de figuras y régimen jurídico aplicable favorece un tratamiento diferenciado que resulta difícil de justificar. Afirma Pedroso: «This leaves open the question of whether a two-tier system of interlocutors was intended to be created and whether excluded entities such as the United Nations and NGOs, are entirely exempt from the application of the Guidelines, notwithstanding that their roles as intermediaries have, at times, proven controversial in the Court's trials»⁴³. Así, estos intermediarios contratados parecen resultar privilegiados en relación con aquéllos que desempeñan su labor de forma voluntaria y sin percibir contraprestación, la mayoría de ellos, organizaciones no gubernamentales.

En el caso de los intermediarios contratados se produce una clara delegación de competencias, pues éstos asumen las funciones que ha de desempeñar la Corte Penal sometiendo a sus directrices⁴⁴. Se trata de una cuestión compleja, mal abordada desde un primer momento y, sin embargo, vital para que la Corte pueda cumplir su misión de forma eficaz y dictar sentencias fundamentadas sin sospechas de manipulación. Queda un largo camino por recorrer en lo que a esta cuestión se refiere y sorprende que no sea una prioridad en las reivindicaciones de las organizaciones no gubernamentales.

Al margen de su calificación o no como intermediarios a efectos de esta Guía, lo cierto es que, a día de hoy, las organizaciones no gubernamentales se muestran dispuestas a hacer uso del artículo 15 y hacer llegar a la Corte la información de la que disponen⁴⁵. Actuarían en estos casos realizando funciones

⁴³ «This uncertainty supports the view that the Guidelines are an attempt to regulate 'a new kind of local intermediary, rather than international NGOs and international organisations [as] the target of this particular regulatory drive'.⁴³ Such an approach appears to contribute to what has been labelled an 'intermediaries as liability discourse [...] which permeates the Court's engagement with affected communities», PEDROSO, S., *op. cit.*

⁴⁴ Las funciones que están llamadas a realizar son descritas por la propia Corte como: «(a) Assist without reach and public information activities in the field; (b) Assist a party or participant to conduct investigations by identifying evidentiary leads and/or witnesses and facilitating contact with potential witnesses; (c) Assist (potential) victims in relation to submission of an application, request for supplementary information and/or notification of decisions concerning representation, participation or reparations; (d) Communicate with a victim/witness in situations in which direct communication with the Court could endanger the safety of the victim/witness; (e) Liaise between Legal Representatives and victims for the purposes of victim participation/reparations; and (f) Assist the TFV19 both in its mandate related to reparations ordered by the Court against a convicted person and in using other resources for the benefit of victims subject to the provisions of article 79 of the Rome Statute». <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/lt/GRCI-Eng.pdf>

⁴⁵ Tal y como establece la Coalición en una nota al pie en sus documentos oficiales: «Aviso importante: ... La Coalición en su conjunto y su Secretariado no apoyarán ni promoverán investigaciones o enjuiciamientos específicos, ni asumirán una posición sobre situaciones presentadas ante la CPI. Sin

propias de la Corte, con lo que esto supone. En tanto que tales, la Corte debería regular en mayor medida esta relación basada en la delegación, estableciendo unos parámetros metodológicos y directrices necesarios para articular un sistema eficaz de transmisión de esta información que asegure la utilidad de lo recopilado en el procedimiento posterior⁴⁶.

2. Invitando o autorizando la intervención de las ONG como *amicus curiae*. Como ha señalado el profesor Pascual Vives, «el *amicus curiae* constituye una institución procesal de gran tradición en los sistemas de common law que, sin embargo, no ha alcanzado todavía un arraigo similar en aquellos países de tradición jurídica civilista». Definido a través de diferentes textos, «de entre todos los tratados internacionales y demás textos que regulan las normas de procedimiento de los principales tribunales internacionales, el Artículo 2 del Reglamento de la Corte IDH define esta institución de la siguiente manera: «La expresión *amicus curiae* significa la persona o institución ajena al litigio y al proceso que presenta a la Corte razonamientos en torno a los hechos contenidos en el sometimiento del caso o formula consideraciones jurídicas sobre la materia del proceso, a través de un documento o de un alegato en audiencia»⁴⁷.

En base a la regla 103 de Procedimiento y Prueba⁴⁸ y hasta 2015, treinta ONGs presentaron sendas solicitudes de las que la Corte Penal aceptó un tercio, lo cual permitiría la siguiente reflexión «The ICC judges have indicated that *amicus* briefs from NGOs were accepted only ‘sparsely’. The Court has generally been reluctant to embrace *amicus* briefs, in an effort to avoid

embargo, durante el desempeño de sus actividades, los miembros individuales de la CCPI pueden apoyar remisiones, proveer asistencia legal y de otro tipo en investigaciones o celebrar convenios con organizaciones locales, entre otras».

⁴⁶ En este sentido, véase Open Society Justice Initiative, *Las perspectivas de la sociedad civil sobre la investigación y la Corte Penal Internacional*, noviembre 2015, pg. 2 <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/briefing-ngo-guidelines-asp-sp-20151208.pdf> https://www.humanrightsfirst.org/wp-content/uploads/pdf/NGO_Role_Discussion_Paper.pdf

⁴⁷ PASCUAL VIVES, F. J., «El desarrollo de la institución del *amicus curiae* en la jurisprudencia internacional», *REEI*, n.º. 21, junio 2011.

⁴⁸ «*Amicus curiae* y otras formas de presentar observaciones 1. La Sala, si lo considera conveniente para una determinación adecuada de la causa, podrá en cualquier etapa del procedimiento invitar o autorizar a un Estado, a una organización o a una persona a que presente, por escrito u oralmente, observaciones acerca de cualquier cuestión que la Sala considere procedente. 2. El Fiscal y la defensa tendrán la oportunidad de responder a las observaciones formuladas de conformidad con la subregla 1. 3. La observación escrita que se presente de conformidad con la subregla 1 será depositada en poder del Secretario, que dará copias al Fiscal y a la defensa. La Sala fijará los plazos aplicables a la presentación de esas observaciones» <https://www.icc-cpi.int/resource-library/Documents/RulesProcedureEvidenceSpa.pdf>.

complicating proceedings (...) Chambers seem willing to distinguish between organizations that have an interest in a particular issue before the Court and organizations that have an interest in the outcome of the case. Finally, the submission that the organization intends to make must not intrude on the Court's inherent functions of applying the law and evaluating evidence. Chambers appear divided on the question of whether amicus briefs should focus merely on legal issues or on factual issues as well. Most successful applications have focused on legal issues. However, it was noted that the submission of factual briefs will be necessary as the Court is likely to be more in need of contextual information than international criminal law assistance»⁴⁹.

2.3. Víctimas y ONG

A pesar de que en 1985 la Asamblea General aprobó la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder («Declaración de las Víctimas») en lo que supuso un importante paso de reconocimiento de su situación⁵⁰, los tribunales penales *ad hoc* creados con posterioridad no les reconocieron una participación activa en sus procedimientos, más allá de su condición de testigos.

Un gran número de organizaciones involucradas en la negociación del Estatuto de Roma se centraron en que la Corte no repitiera esta situación y acogiera un concepto de justicia no solo retributiva sino también reparadora⁵¹. Así, «*gracias a la alianza de varios Estados –entre los cuales figura Francia, que*

⁴⁹ Para profundizar en esta cuestión, *vid.*, Shaping the Law: «Civil Society Influence at International Criminal Courts», International Law Programme Meeting Summary <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/events/160125-meeting-summary-shaping-law-civil-society-influence-international-criminal-courts.pdf>.

⁵⁰ También habría que destacar en este sentido la resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulada «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones», de 2005.

⁵¹ «*Durante las negociaciones del Estatuto de Roma se hizo hincapié en asegurar que los valores fundamentales de la Corte, que son los de promover la paz y seguridad a través de la responsabilización por los crímenes, así como también el respeto de los derechos y la dignidad de las víctimas, sean respetados. Esta cuestión fue crucial y crítica, marcada por el claro reconocimiento por parte de los Estados que redactaron y aprobaron el Estatuto, que la CPI no sólo debe ser retributiva, si no también reparadora*» Representación de víctimas ante la Corte Penal Internacional. Manual para los Representantes legales. <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/opcvm/OPCVManualSpa.pdf>

*jugó un papel significativo— y varias ONG, que lucharon por la desaparición de los evidentes y notorios fracasos que se manifestaron durante los juicios en La Haya y en Arusha»⁵², el Estatuto les reconoce un status *ad hoc*, al concederles derecho de participación, derecho a la protección, derecho a solicitar reparación y derecho de acceso a la información en tanto que componentes esenciales de la justicia⁵³.*

Eso sí, fue imposible que estableciera una definición de víctima, tarea de la que se encargaron las Reglas de Procedimiento y Prueba aprobadas por la Comisión Preparatoria en el año 2000 y adoptadas definitivamente por la Asamblea de Estados Parte en 2002, cuyo artículo 85 establece: «a) Por víctimas se entenderá las personas naturales que hayan sufrido un daño como consecuencia de la comisión de algún crimen de la competencia de la Corte; b) Por víctimas se podrá entender también las organizaciones o instituciones que hayan sufrido daños directos a alguno de sus bienes que esté dedicado a la religión, la instrucción, las artes, las ciencias o la beneficencia y a sus

⁵² El Tribunal de La Haya (TPIY, Países Bajos) como el Tribunal de Arusha (TPIR, Tanzania) crearon Reglas de Prueba y de Procedimiento (RPP) enteramente basadas sobre el modelo anglosajón, que prevé únicamente para las víctimas medidas de protección como testigos, lo que es importante, pero no suficiente. BURGORGUE-LARSEN, L., «Las víctimas del delito en el proceso penal internacional. El ejemplo de la Corte Penal Internacional», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, nº 12, 2005, pp. 10-32.

⁵³ ICC-ASP/10/Res.5, Strengthening the International Criminal Court and the Assembly of States Parties, Adopted at the 9th plenary meeting, on 21 December 2011, by consensus, cit. Por Report of the Court on the Revised strategy in relation to victims: Past, present and future. ICC-ASP/11/40. 5 November 2012 https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP11/ICC-ASP-11-40-ENG.pdf La Secretaría cuenta con dos oficinas principales que atienden este mandato, por un lado se encuentra la Dependencia de Víctimas y Testigos, órgano responsable de garantizar la implementación de medidas de protección, apoyo y asistencia a víctimas y testigos en todas las fases de los procedimientos y por otro, la Sección para la Participación y la Reparación de las Víctimas, encargada de prestar a las víctimas la debida asistencia, tanto en los procesos de participación como de reparación. La Oficina de Defensa a las Víctimas fue creada en 2005 como una «oficina completamente independiente», sujeta a las disposiciones de la Secretaría sólo por propósitos administrativos y desempeña un papel clave en asegurar la efectiva participación de las víctimas en los procedimientos de la CPI. En 2002, la Asamblea de Estados Parte creó el Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas (el «Fondo») como entidad independiente con su propio presupuesto, que no forma parte del marco general presupuestario de la Corte, de forma que ésta no puede utilizar los recursos del Fondo, responsable de implementar las órdenes de reparación de la Corte, al igual que de diseñar los proyectos de asistencia para las víctimas y sus familias (usando sólo contribuciones voluntarias). Una clara exposición de los órganos encargados de la defensa de los derechos de las víctimas en el sistema de la Corte ha sido proporcionada por la ONG FIDH: *Los Derechos de las víctimas ante la Corte Penal Internacional: Manual para víctimas, sus representantes legales y ONG*. <https://www.fidh.org/es/temas/justicia-internacional/corte-penal-internacional-cpi/Los-Derechos-de-las-victimas-ante>

monumentos históricos, hospitales y otros lugares y objetos que tengan fines humanitarios»⁵⁴.

El papel de las ONG en relación con las víctimas podría englobarse en tres categorías: 1.- Proporcionándoles información sobre la Corte. 2.- Proporcionando información a la Corte. 3.- Actuando con nexo de unión entre las víctimas y la Corte⁵⁵. Centrándonos en los derechos que asisten a las víctimas, podríamos establecer la presencia de las ONG en su ejecución de la siguiente forma:

a) Derecho de acceso a la información: A estos efectos, la Corte ha diseñado su Estrategia de proyección exterior, que considera pieza clave para el éxito de su funcionamiento. Errores pasados así lo corroboran. Un tribunal penal internacional fracasa en sus objetivos si no consigue establecer un vínculo con las comunidades afectadas, de forma que éstas comprendan su forma de actuación y conozcan los derechos de los que son titulares bajo su amparo y, en la misma medida, la institución tenga acceso a sus necesidades y reivindicaciones. Lo contrario conlleva inactividad, escepticismo y desilusión⁵⁶. No se trata de que la Corte establezca mecanismos para alentar a las víctimas a participar, tarea que sí pueden ser asumidas por las organizaciones locales, sino de establecer de una forma imparcial, dispositivos para permitir que todas las víctimas y comunidades afectadas tomen plena conciencia de sus derechos⁵⁷, y conozcan el mandato de la Corte y el curso de sus procedimientos judiciales⁵⁸.

En su Plan aprobado en 2005, la Corte incluyó a las ONG entre sus grupos objetivo en tanto que importante canal de comunicación con las comunidades afectadas. Desde su aprobación, las medidas adoptadas se centraron

⁵⁴ OLÁSOLO ALONSO, H., «Cuestiones procesales y procedimentales sobre la posición de las víctimas ante la CPI», en K. AMBOS *et al.*, *Cuestiones esenciales en la jurisprudencia de la CPI*, Granada, Comares, 2008, pp. 60-70 cit. por PÉREZ VIZAN, A., «Las víctimas ante la Corte Penal Internacional ¿El final del oxímoron víctimas-justicia internacional?», *Revista de Derechos Humanos*, nº 7, Julio 2011, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26828.pdf>; <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/opcv/OPCVManualSpa.pdf>, p. 26.

⁵⁵ <https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/africa/icc0904/3.htm>

⁵⁶ https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/library/asp/ICC-ASP-5-12_Spanish.pdf

⁵⁷ Informe de la Mesa sobre las víctimas y las comunidades afectadas y el Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas. ICC-ASP/10/31, 22 de noviembre de 2011. https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP10/ICC-ASP-10-31-SPA.pdf

⁵⁸ Report of the Court on the Revised strategy in relation to victims: Past, present and future. ICC-ASP/11/40. 5 November 2012 https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP11/ICC-ASP-11-40-ENG.pdf

en la aplicación de la estrategia de sensibilización y el desarrollo de estrategias relativas a las víctimas y los recursos humanos⁵⁹. Se pretende con ello que víctimas de zonas remotas o inseguras queden fuera del alcance de la institución, como en otras ocasiones ha venido sucediendo. Es aquí donde entran en juego también los intermediarios, individuos, comunidades u organizaciones nacionales o regionales.

El contacto directo con las comunidades afectadas supone la asunción de un mayor protagonismo de pequeñas organizaciones, con escasos medios, que trabajan sobre el terreno. No nos encontramos ya, como solía suceder ante la Asamblea de Estados Parte ante grandes ONG que realizan una importante labor de análisis de carácter técnico y con ello de asesoramiento para un mejor funcionamiento de la institución. Se trata por tanto de un tipo de cooperación diferente, que debe partir de una actividad consolidada desempeñada por la Corte, con medidas como el despliegue de oficinas y misiones en el terreno, la distribución de materiales y transmisión masiva de los procedimientos de la corte, la celebración de talleres, etc.⁶⁰. Los informes anuales elaborados por la Corte, dejan entrever una progresiva asunción de funciones por la Corte procurando no llevar a cabo delegaciones excesivas en estas organizaciones⁶¹. Además de esto, habría que evitar que dicha cooperación ponga en peligro a la propia organización y su independencia⁶².

⁵⁹ La Corte elaboró un proyecto de estrategia en relación con las víctimas en consulta con los Estados Partes y la sociedad civil. https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP7/ICC-ASP-7-25%20Spanish.pdf.

⁶⁰ https://www.fidh.org/IMG/pdf/6-manuel_victimes_CH-III_ESP2.pdf

⁶¹ Así, La Sección de Documentación e Información pública informa de un aumento progresivo de publicidad de la actividad judicial, comunicados de prensa, programas de radio, vídeos, constituyendo el sitio web de la Corte la herramienta de información pública más importante. A ello se unen reuniones con organizaciones o sesiones informativas a grupos claves, como parte de programas de capacitación organizados y financiados por gobiernos nacionales, embajadas, ONGs y otras terceras partes pertinentes; Como venían señalando las ONG, la necesidad de llevar a cabo operaciones sobre el terreno se ha procurado cubrir mejorando los Procedimientos Operativos Permanentes operacionales, y con presencia en lugares en los que la actividad judicial viene siendo más intensa. También la Fiscalía asume funciones a este respecto por medio de su Dependencia de Información Pública, con objeto de contribuir a las metas estratégicas y operacionales de la Fiscalía, en particular en relación con la percepción y la comprensión por el público de sus actividades, posiciones y prioridades en materia de políticas, así como priorizar la atención preventiva respecto de posibles impactos (especialmente en el contexto de los exámenes preliminares)». https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP12/ICC-ASP-12-28-SPA.pdf p. 16; https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP11/ICC-ASP-11-21-SPA.pdf

⁶² Así lo manifestaba FIDH en su Documento de Posición No. 10 FIDH, «Recomendaciones para la Corte Penal Internacional para la cuarta sesión de la Asamblea de Estados Parte», 28 de

b) Derecho a la reparación: es en este campo en el que la estrategia de comunicación diseñada por la Corte pasa de forma especialmente intensa a ser inclusiva, puesto que para cumplir adecuadamente su mandato, la Corte ha de, además de proporcionar información a las comunidades afectadas para que puedan hacer valer los derechos que les asisten, ser receptiva a las necesidades y demandas que éstas le hagan llegar de forma que diseñe un plan de implementación de medidas reparadoras que legítimamente refleje los derechos e intereses de las víctimas⁶³.

La labor de las organizaciones en este sentido es importante en tanto que conocedoras de la realidad de estas comunidades y sus necesidades, que les permite aportar propuestas de gran valor de cara a la forma de llevar a cabo las reparaciones. Así sucedió en el caso Lubanga, primera ocasión en que la Corte se enfrentó a la cuestión de cómo materializar las reparaciones⁶⁴. Como señala Martínez Ventura, no resolvió las solicitudes individuales de reparación presentadas por algunas de las víctimas participantes en el proceso, sino que, con base en el artículo 75.1 del Estatuto emitió una Decisión sobre los principios y pro-

noviembre al 3 de diciembre de 2005: «La FIDH cree enfáticamente que las ONG no pueden reemplazar una comunicación efectiva e independiente por parte de la CPI. Claramente, muchos mensajes sólo pueden ser entregados por la propia Corte. Confiar demasiado en intermediarios locales puede ponerlos en una posición difícil, y si éstos llegan a ser absorbidos por la Corte en el terreno, podrían amenazar su independencia. Aún más, muchas ONG nacionales y locales, enfrentan falta de recursos y la Corte por otro lado, no ha solicitado presupuesto específico para llevar a cabo dichas actividades. Las ONG trabajan ya en condiciones muy delicadas y en muchas ocasiones se encuentran en la línea de fuego por lo que este tipo de cooperación puede colocarlas en una posición aún mas riesgosa». https://www.fidh.org/IMG/pdf/6-manuel_victimes_CH-III_ESP2.pdf.

⁶³ Report of the Court on the Revised strategy in relation to victims: Past, present and future. ICC-ASP/11/40. 5 November 2012 https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP11/ICC-ASP-11-40-ENG.pdf

⁶⁴ Se trata de una sentencia histórica por ser la primera condenatoria dictada por la Corte. El 14 de marzo de 2012 la Sala de Primera Instancia de la CPI 2 consideró a Thomas Lubanga Dyilo culpable del crimen de guerra de «reclutamiento o alistamiento de niños menores de quince años en las fuerzas armadas o grupos, y utilizarlos para participar activamente en hostilidades», el cual aparece tipificado en el art. 8.2.e). vii) del Estatuto de la CPI. El veredicto, adoptado por unanimidad de los tres jueces –el presidente Adrian Fulford (Reino Unido), Elizabeth Odio Benito (Costa Rica) y René Blattman (Bolivia)–, concluye que el acusado «sabía» y «era consciente» del crimen de reclutamiento de menores que estaba cometiendo, por lo que, según lo dispuesto en el art. 25.3 del Estatuto CPI, «es penalmente responsable y puede ser penado» 3. En consonancia con este veredicto, el 10 de julio de 2012 Thomas Lubanga fue condenado a una pena de catorce años de prisión. LÓPEZ MARTÍN, A. G., «La Corte Penal Internacional hace historia: primer veredicto de culpabilidad y primera sentencia sobre reparación a las víctimas en el caso de el Fiscal v. Thomas Lubanga Dyilo», en *Foro, Nueva época*, vol. 15, n° 2, 2012, 255-281.

cedimientos relativos a las reparaciones en la causa Lubanga⁶⁵, publicada el 7 de agosto de 2012. El procedimiento de reparaciones constó de ocho etapas⁶⁶. La posición de las organizaciones que participaron en este proceso⁶⁷ que tuvo incidencia en la resolución adoptada finalmente, podría resumirse de la siguiente forma: Sostuvieron que el crimen de reclutamiento forzoso de menores presenta unas características a las que habían de adaptarse las reparaciones; Abogaron por llevar a cabo principalmente reparaciones colectivas, dadas las características del caso; Propugnaron que las reparaciones no se limitaran únicamente a las víctimas que habían participado en el proceso y así lo habían solicitado, de forma que durante la etapa de la reparación la Corte diseñara estrategias para identificar nuevas víctimas y tomara medidas para eliminar aquellas circunstancias que les imposibilitara solicitar la reparación; Defendieron la implantación de un sistema de reparaciones lo más inclusivo y eficaz posible, que contara con la participación de las víctimas; Mantuvieron que en la valoración del daño sufrido, la Corte debía considerar las necesidades de las víctimas en ese momento; Women's Initiative fue la organización que tomó las riendas de la lucha por la inclusión de una perspectiva de género en todo este proceso; En relación con las medidas de rehabilitación, entendieron que debía englobar: «a) raise levels of awareness within the community; b) address the behavioural problems of former child soldiers; c) develop cultural and sporting activities; d) provide appropriate education for former child soldiers; and e) assist the latter's social and economic reintegration»⁶⁸.

c) Derecho a la participación: En tanto que nexo de unión con las víctimas, las ONG llevan a cabo diversas actuaciones. Desde ayudar a víctimas y

⁶⁵ No. ICC-01/04-01/06 66/94, de fecha 7 de agosto de 2012, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2012_07872.PDF cit por Martínez Ventura, Jaime E., *Análisis del Caso Lubanga. El procedimiento de reparaciones*, en Ambos, Kai., Malarino E., y Steiner C., «Análisis de la primera sentencia de la Corte Penal Internacional: el caso Lubanga», Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Berlín, 2014, p. 346. Dicha resolución tuvo en cuenta las consideraciones realizadas por numerosas ONG, destacando la importante labor realizada por Women's Initiative for Gender Justice, incorporando a su texto muchas de sus propuestas.

⁶⁶ Véase MARTÍNEZ VENTURA, *op. cit.*, p. 343.

⁶⁷ Se trata de: «*Le Fondation Congolaise pour la Promotion des Droits humains et la Paix* («FOCDP»), *the Coalition pour la CPI/RDC, Avocats Sans Frontières* («ASF»), *Justice-plus, Terre des Enfants, Centre Pelican – Training for Peace and Justice/Journalistes en action pour la Paix, Fédération de Jeunes pour la Paix Mondiale, Women's Initiatives for Gender Justice* («Women's Initiatives»), *the International Center for Transitional Justice* («ICTJ»»). https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2012_07872.PDF, pp. 5-6.

⁶⁸ Sobre este proceso, véase ICC-01/04-01/06-2876, ICC-01/04-01/06-2877, https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2012_07872.PDF.

testigos a encontrar la representación legal necesaria facilitando la formación de grupos cuando proceda, hasta actuar ellas mismas como representantes, pasando por asesorarlas en la cumplimentación de los formularios establecidos por la Corte a estos efectos. Actúan además como un primer filtro ante los posibles casos de interés para la Corte, de manera que seleccionan aquellos que encajen en investigaciones en curso por el tribunal de aquellos testimonios que quedan fuera.

d) Derecho a la protección: Es importante en este sentido la labor realizada por estas organizaciones informando a las víctimas de los riesgos existentes derivados de su participación en el proceso, así como de las necesarias medidas de protección a adoptar. En algunos casos, estas organizaciones pueden incluso aplicar determinadas medidas en el ámbito local⁶⁹.

A día de hoy, el caso Lubanga es el más avanzado, al encontrarse en la etapa de implementación, momento de gran incertidumbre, discrepancias y deriva⁷⁰. Cabe mencionar en este sentido el caso Katanga en el que ya ha sido dictada una orden contra éste por un millón de dólares y otros dos casos, aún en las fases previas del procedimiento de reparación: Mamba y Al Mahdi⁷¹.

3. CONCLUSIONES

El establecimiento de la Corte Penal Internacional fue un logro inesperado incluso para sus más firmes defensores. En la Conferencia Diplomática celebrada en Roma un grupo de Estados afines consiguió diseñar una Corte con visos de ser eficaz, ayudados por el apoyo y maestría de las ONG que se hicieron presente y a pesar de los obstáculos trazados por numerosos estados.

⁶⁹ <https://www.hrw.org/legacy/backgrounder/africa/icc0904/3.htm>

⁷⁰ Así ha expresado el Consejo de Dirección del Fondo en el Informe a la Asamblea de los Estados Partes sobre las actividades y los proyectos del Consejo de Dirección del Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2016: «el Consejo continúa teniendo inquietudes con respecto al hecho de que el procedimiento actual sea defectuoso jurídica y sistemáticamente, e innecesariamente dificultoso; que exija muchos recursos en cuanto a tiempo y costos del personal; que no beneficie a las víctimas; y que no dé lugar a compensaciones significativas mediante las reparaciones colectivas otorgadas a las víctimas con potencial derecho a ellas». ICC-ASP/15/14 de 16 de agosto de 2016., https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP16/ICC-ASP-16-14-ENG.pdf

⁷¹ http://trustfundforvictims.org/sites/default/files/imce/Annual%20Report-2016_Online_Revised.pdf

Una vez constituida, se enfrenta al reto de funcionar de forma eficaz. Puesto que el frágil equilibrio sobre el que actúa dificulta en extremo esta misión, la Corte vuelve a dirigirse a quienes sustentaron su nacimiento. Es consciente de que en estas organizaciones tiene un firme aliado si bien sus intentos de canalizar con eficacia su ayuda no siempre resultan acertados. Las organizaciones, a su vez, han sabido unirse en su diversidad para actuar eficientemente. La Coalición de ONG es el mayor ejemplo de cómo rentabilizar sus diferencias en aras de un objetivo común.

En la mayor parte de las ocasiones, la Corte asume con naturalidad la actividad de estas organizaciones: su asesoramiento técnico en cuestiones de precisión jurídica, sus campañas paralelas a la estrategia por ella diseñada y su capacidad para actuar como grupos de presión cuando las actuaciones o posiciones de ciertos estados pretenden mermar sus competencias, protagonizadas por organizaciones que son viejas conocidas en la defensa de los derechos humanos y con gran repercusión. Corte y grandes ONG yuxtaponen sus actuaciones en la defensa de intereses comunes.

Ahora bien, la Corte recorre su andadura a duras penas. Es consciente de sus carencias y del peligro que éstas suponen a aquellos que está llamado a proteger y procura suplirlas apoyándose en quienes presume persiguen sus mismos objetivos.

Da la impresión de que la Corte ignora el cambio de circunstancias. No se encuentra ya ante grandes y consolidadas organizaciones no gubernamentales, sino pequeñas y locales a las que tiene acceso gracias a una gran labor de organización interna realizada por la Coalición de ONG. No hay pues filtro en sus actuaciones salvo el que establezca dicha Coalición.

Por este motivo, y para no agravar aún más la crisis de legitimidad que sufre la Corte, entiendo que deben existir mecanismos para excluir aquellas organizaciones que de hecho se comporten de un modo contrario al que predicen. Y considero que dichos mecanismos de expulsión deben ser arbitrados por la Coalición en primer lugar.

Una dependencia excesiva de personas y organizaciones que asuman funciones atribuidas a la Corte contribuye al descrédito de esta institución. Hacer descansar sus investigaciones sobre las pruebas enviadas por los intermediarios, a pesar de su sentido práctico, alberga peligros de gran envergadura. Sería necesario adoptar dos tipos de medidas: por un lado, reforzar la Oficina del Fiscal, de forma que su dependencia de estas organizaciones fuera en detrimento y de otro, regular con minuciosidad este tipo de relación. El intento de 2014 es a todas luces insuficiente, no sólo porque no establece

unos parámetros en la recopilación de pruebas que garantice su utilidad en el procedimiento, sino también porque parece discriminar a las organizaciones de aquellos que actúen contratados por la institución, sometiéndolos a una desprotección injustificada.

Que la Corte necesita a las organizaciones es una verdad a voces. Ahora bien, de la forma en que articule esta relación dependerá su propia existencia y legitimidad. No se trata por tanto de una cuestión secundaria sino de una prioridad que por el momento la Corte Penal parece no haber sabido detectar.

FUNDADA EN 1974 / UNIVERSIDAD DE NAVARRA / 31080 PAMPLONA. ESPAÑA
EDITA: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA

ESTUDIOS DOCTRINALES

- BERMEJO GARCÍA, Romualdo.** Las denominadas nuevas tendencias en la lucha contra el terrorismo internacional: el caso del Estado Islámico 9-67
- MARTÍNEZ-FRAGA, Pedro J.** La Doctrina de Prescripción en el Derecho Internacional Público y la necesidad de nuevos paradigmas transnacionales 69-102
- RAMÓN CHORNET, Consuelo.** La reciente evolución de la estrategia antiterrorista, test de la estrategia global de seguridad de la UE 103-126
- TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, Soledad.** Los hijos del enemigo: las víctimas silenciosas de los crímenes sexuales 127-168
- CERVELL HORTAL, María José.** El ataque de Estados Unidos contra Siria por el empleo de armas químicas: *¿acto contra legem* o contramedida por violación del *ius cogens*? 169-203
- LONGOBARDO, Marco.** The self-proclaimed statehood of the Islamic State between 2014 and 2017 and International Law 205-228
- ESTRADA TANCK, Dorothy.** Los derechos humanos al agua y al saneamiento: una visión desde el Derecho Internacional, Europeo y Español 229-268
- GARCÍA SAN JOSÉ, Daniel.** El Derecho de acceso a los medicamentos como corolario de la acción internacional contra medicamentos ilegales 269-305

NOTAS

- GARCÍA RUIZ, Carmen Rocío.** El papel de las ONGs en el sistema de la Corte Penal Internacional 309-336
- QUESADA LÓPEZ, Pedro Manuel / M'RABET, Rabia.** Reflexiones jurídicas entorno al posible papel mediador de la Unión Europea en el contencioso de Gibraltar 337-368
- RODRÍGUEZ DÍAZ, Begoña.** La aplicación de las reglas de interpretación de los tratados internacionales de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969 a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: el derecho a la vida de los fetos con síndrome de Down 369-417

DECISIONES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

419-491

RECENSIONES

493-507

