

LOS ÓRDENES CONSTITUCIONALES NACIONALES Y LA CORTE PENAL INTERNACIONAL. DECLARACIÓN

Roy S. Lee
Secretario Ejecutivo de la Conferencia de Roma

Tengo el honor de encontrarme aquí en esta importante ocasión para discutir puntos relativos al establecimiento de la Corte Penal Internacional. Mi labor consiste aquí en señalar los mecanismos del Estatuto de Roma que han sido diseñados con el propósito de minimizar el impacto de dicha Corte en las jurisdicciones nacionales. Hablaré, asimismo, de ciertas consideraciones que han ayudado a la Corte Penal Internacional (CPI) a promover su apoyo a nivel internacional. Es mi deseo que esta revisión pueda demostrar con toda claridad que la nueva Corte no infringe la soberanía, ni impedirá el ejercicio normal de la jurisdicción criminal a nivel nacional y que debe dársele apoyo.

Quiero señalar, en primer lugar, que durante casi 50 años, los Estados se resistieron a crear una Corte Penal Internacional debido a que dicha Corte podría infringir la jurisdicción nacional. A pesar de que a fines de 1948 fue posible adoptar la Convención para la prevención y prohibición del crimen de genocidio y la Declaración Universal de Derechos Humanos, la idea de una Corte Penal Internacional fue primero pospuesta y luego archivada. Esto es comprensible, ya que las leyes y las cortes nacionales tienen el derecho inherente de castigar a todo aquel que haya cometido un crimen dentro del territorio de su Estado.

Las constituciones de algunas naciones también exigen una jurisdicción

exclusiva sobre sus nacionales. Se pensó entonces que la creación de una Corte Penal Internacional entraría en conflicto con esas prerrogativas de soberanía que tanto habían sido protegidas. Los Estados creían, en general, que tendrían que conceder una parte de su soberanía para la creación de dicha Corte. Era evidente que una Corte de este tipo no sería posible a menos que se lograra mantener intacta la jurisdicción nacional.

A finales de los años ochenta del siglo pasado, surgió la urgente necesidad de encontrar la manera de combatir el tráfico ilegal de drogas narcóticas a través de las fronteras nacionales. El tema fue llevado ante la Comisión de Derecho Internacional para su estudio, en el contexto del borrador del Código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, que la Comisión estaba analizando desde 1947. Pero, en 1993 y 1994, las atrocidades cometidas por la ex Yugoslavia y Ruanda convulsionaron la conciencia de la humanidad. A falta de otros medios para enfrentar situaciones como éstas, el Consejo de Seguridad se vio forzado a crear tribunales para perseguir los crímenes cometidos en los Balcanes y en Ruanda. Es por ello que, por vez primera, el concepto de castigo del criminal fue utilizado por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas como un instrumento para poder mantener la paz y la seguridad mundiales. La Asamblea

General se sintió entonces obligada a pedirle a la Comisión de Derecho que diera prioridad a la redacción de un proyecto de estatuto para la creación de una Corte Penal Internacional.

La Comisión de Derecho Internacional reconoció que la única forma de alcanzar esa meta era mediante la creación de una nueva corte, complementaria a la jurisdicción nacional. El principio de complementariedad fue entonces presentado y se convirtió en la base del Estatuto de Roma. Este principio significa que mientras los Estados estén dispuestos o tengan la capacidad para ejercer su jurisdicción, la CPI no intervendrá.

Para asegurarse de que la nueva Corte respetará cabalmente este principio y que admitirá sólo casos destinados para ella, se decidió que también era necesario construir un sistema completo y bien articulado, capaz de prevenir toda maniobra subsecuente del sistema, ya sea por jueces, fiscales u otras instancias. Esto fue hecho en claro contraste con la práctica común mediante la cual sólo se incluían definiciones de crímenes en los respectivos estatutos de manera esquemática, por lo que los jueces tenían entonces el poder de definir los elementos de los crímenes, así como de la implementación de las reglas y reglamentos, como en los casos del Tribunal de Nüremberg y de los tribunales de la ex Yugoslavia y Ruanda. Pero en esta ocasión, ya que la jurisdicción de la Corte tendrá aplicación en los territorios de los Estados miembros, se consideró necesaria la elaboración de los

elementos y reglas detalladas para poder construir un régimen totalmente definido, que no contuviera implicaciones escondidas.

Dicho régimen se logró mediante una combinación de medidas. En primer lugar, la jurisdicción de la nueva Corte está limitada a los crímenes más graves como son el genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y agresión, dejando sin tocar la mayoría de los crímenes que competen a las cortes nacionales. Es más, dichos crímenes están sujetos a grandes umbrales. De esta manera, sólo aquellos crímenes de gran escala, cometidos bajo circunstancias específicamente definidas, pueden ser llevados ante la Corte. Pero aun en estos casos así limitados, si las cortes nacionales escogen ejercer su jurisdicción, éstas continuarán teniendo prioridad sobre esos crímenes ya que se aplicará el principio de complementariedad. La CPI no podrá intervenir.

En segundo lugar, se llevaron a cabo esfuerzos muy serios para definir estos crímenes con términos precisos y concretos. Los elementos específicos, materiales, mentales y contextuales, de cada crimen, fueron, asimismo, desarrollados con enorme cuidado, creando así un sistema de red muy bien integrado y dificultando, de esta manera, el que persona alguna vaya más allá de la esfera de acción propuesta.

En tercer lugar, once principios generales específicos de derecho penal y unas 70 cláusulas de procedimiento fueron incluidas en el Estatuto para

guiar su aplicación a futuro. Les tomó un año y medio a los gobiernos desarrollar otras 225 normas de procedimiento y prueba, en apoyo a las normas estatutarias. Todo esto con la intención de aportar un sistema claramente definido y para evitar que la Corte actúe más allá del régimen que le ha sido prescrito.

Algunos podrán sentirse decepcionados por este régimen restringido diseñado para la nueva Corte, sin embargo, no importa cuán específico y limitado sea el papel de la Corte, los Estados aún quieren conservar la mayor parte de su jurisdicción tradicional. Muchos Estados hubieran rechazado el Estatuto de Roma si no hubiera sido por este régimen limitado y cuidadosamente prescrito. Parecería que ésta fue y sigue siendo la única forma realista, aceptable, para los Estados en las circunstancias actuales.

El Estatuto fue adoptado durante la Conferencia de Roma en 1998, por una gran mayoría, con 120 votos. Sin embargo, siete Estados votaron en contra y unos 20 Estados se abstuvieron. Es entonces muy significativo observar que dos importantes instrumentos que lo acompañan -los elementos de los crímenes y las reglas de procedimiento y prueba- fueron recibidos unánimemente en junio de 2000. No se requirió ningún voto, aun cuando numerosas propuestas escritas y verbales habían sido sometidas y las negociaciones demostraron ser complejas y delicadas. Este éxito demuestra no sólo la aceptabilidad de los propios instrumentos, sino que, lo que es más importante, la buena voluntad y el apoyo general que se ha

logrado a nivel internacional a partir de Roma. El gran número de Estados signatarios, junto con la actual velocidad de ratificación en varias regiones del mundo, parece indicar la aceptación general del tratado, así como el que la soberanía ya no representa una gran preocupación. Por consiguiente, se espera que el Estatuto de Roma ya pueda entrar en vigor el verano próximo.

Los Estados también han apoyado a la Corte Penal Internacional debido a las siguientes razones:

Primero, el sistema contiene numerosas salvaguardas que pueden emplearse para derrotar falsas acusaciones, para proteger la seguridad nacional y para prevenir maniobras políticas. De esta manera, por ejemplo, para proteger los intereses de seguridad nacional, el Estado en cuestión puede invocar un proceso especial para el manejo de información o documentos delicados, cuya divulgación pudiera causar perjuicio a su seguridad nacional. Este derecho no se limita a los Estados miembros, ya que un Estado no miembro puede también invocar dicho proceso. Todos los acontecimientos que tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del tratado son inadmisibles ante la Corte. La jurisdicción de la Corte no es por lo tanto retroactiva. Esta perspectiva hacia delante es importante para muchos gobiernos.

Otra importante consideración es que el Estatuto de Roma ofrecerá los más altos niveles internacionales de justicia y garantías de un juicio justo e imparcial a todas las personas que se encuentren frente a él, sin importar su nacionalidad.

Estos niveles reflejan los derechos y la protección de muchas Constituciones, incluyendo la de México.

Las personas bajo investigación o acusados tienen derecho a una protección amplia de los derechos humanos, más allá de aquéllos que tradicionalmente se han acordado bajo los instrumentos universales de derechos humanos. Ya se han desarrollado unas reglas funcionales para poder otorgar asistencia legal así como para el nombramiento y calificación de la defensa legal, de manera que permita al acusado(a) escoger asesoría calificada para la protección de sus derechos bajo el Estatuto. El acusado, asimismo, tendrá derecho a una compensación en caso de arresto o detención arbitrarios.

Éste es el mejor sistema internacional para la defensa construido hasta la fecha, y es más transparente y avanzado que muchos sistemas nacionales de justicia. A pesar de que inicialmente la Corte fue concebida como un instrumento para el castigo de los perpetradores, el producto final ha sido una Corte capaz de administrar justicia restaurativa.

Una tercera consideración es que una Corte Penal Internacional permanente será capaz de investigar y perseguir el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y, más tarde, la agresión, e impondrá castigos y podrá ofrecer reparaciones a las víctimas. Esto significa que la ley puede ahora aplicarse a nivel internacional y que los individuos pueden ser considerados responsables por las violaciones que cometan. A lo largo del

siglo pasado, muchas leyes fueron creadas para prohibir crímenes atroces. Sin embargo, a pesar de que numerosos tratados y protocolos han sido concluidos, hemos fracasado en su aplicación.

La mayoría de nuestras leyes a nivel internacional son meramente declarativas, ya sea que no contienen medidas para su aplicación o dejan las sanciones a las administraciones nacionales. Las cortes a nivel nacional muchas veces no han podido o no han querido ejercer su jurisdicción. Esto ha traído como resultado el que la ley, en general, no ha sido aplicada y la mayoría de los que comenten crímenes no han recibido castigo alguno. Los daños y perjuicios permanecen sin reparación, las heridas supuran y los conflictos continúan surgiendo. Y así, persiste el ciclo de la violencia.

La justa retribución a grupos étnicos, religiosos o políticos no aporta una solución, y muchas veces provoca nuevos ciclos de violencia. El enjuiciamiento del criminal sirve para el importante propósito de hacer que los individuos se responsabilicen de sus actos. Las decisiones de una corte imparcial, al determinar la responsabilidad individual, dan a todo mundo una confirmación jurídica de los hechos y ofrecen a las víctimas y a la sociedad en general la prueba de que las quejas han sido atendidas. El interés, abiertamente manifiesto en años recientes, en favor de la creación de cortes y tribunales penales a nivel internacional, reconoce y subraya esta necesidad.

Una cuarta consideración es que, por primera vez en la historia, los crímenes

que abarcan la violencia sexual y de género han sido reconocidos y codificados bajo el Estatuto de Roma como crímenes por sí mismos, y son considerados entre los más graves bajo el derecho internacional. También se elaboraron reglamentos específicamente formulados sobre la evidencia, la protección de testigos y los propios juicios, con objeto de reflejar las características de tales crímenes y proveer una eficiente aplicación de las cláusulas relevantes sin por ello infringir de manera alguna en los derechos de los acusados. Además, las víctimas tendrán un apoyo institucional a través de la Unidad de Víctimas y Testigos. En suma, podemos afirmar que el campo de la protección y participación de las víctimas ha sido ya sustancialmente ampliado y desarrollado. En todo caso, se tiene la esperanza de que ninguna nación tenga que enfrentar algún día crímenes como éstos, porque son calamidades demasiado terribles, pero si llegaran a cometerse, hoy día ya existen las reglas adecuadas para enfrentarlos.

También, por primera vez en la historia, habrá un fiscal internacional independiente para llevar a cabo las investigaciones y las acusaciones. Al mismo tiempo, existen balances y controles internos que velarán porque a este derecho independiente no se le dé mal uso ni tampoco se le deje de utilizar. Una sala de cuestiones preliminares integrada por tres jueces estará encargada de la supervisión. De esta manera, el fiscal, antes de poder iniciar la investigación de un presunto crimen, deberá primero buscar la confirmación de la sala de cuestiones preliminares. Un acusado o sospechoso,

o el país en cuestión, tiene derecho a desafiar la jurisdicción de la Corte o la admisibilidad de un caso. Los procedimientos en tales casos se verán apoyados por reglas más detalladas y más expeditas, las cuales también brindarán a los Estados y al fiscal la oportunidad de que toda diferencia sea considerada y adjudicada mediante un juicio legal y ante una Cámara de la Corte imparcial. Esto evitará eficientemente todas aquellas investigaciones o acusaciones con un trasfondo político.

Una quinta consideración es que el Estatuto y los dos instrumentos asociados, elementos de los crímenes y las reglas de procedimiento y prueba, constituyen el más completo sistema moderno de justicia penal internacional a la fecha. Este sistema está construido sobre las tradiciones legales de todo el mundo y contiene valores tradicionalmente aceptados y conceptos derivados de los sistemas nacionales de muchos países. No pertenece a ningún sistema de derecho en especial y, sin embargo, ha tomado de todos y para todos. Estos atributos importantes deberían impulsar la eficiencia en el funcionamiento de la Corte así como su aceptación universal.

Estos instrumentos, conjuntamente, aportarán consistencia, claridad y precisión a la interpretación y aplicación de cada uno de los crímenes bajo la jurisdicción de la Corte. Se les ha dado un significado actual y una expresión vigente a las obsoletas formulaciones heredadas de los tratados del siglo XIX. Entre los mejores ejemplos de dichas cualidades alcanzadas pueden

mencionarse los elementos especificados, respectivamente, para los crímenes de desaparición forzada, otros actos inhumanos, violencia sexual, esterilización forzosa, persecución y traslado de poblaciones civiles. La certeza legal impulsará aún más el papel independiente de la Corte, al mismo tiempo limitará su libertad para actuar o no actuar, inconsistente con el Estatuto.

Las reglas de procedimiento y prueba, que apuntalan las cláusulas estatutarias, armonizan las inconsistencias, llenan los vacíos en el Estatuto y clarifican las interrelaciones de todas las partes involucradas en los procedimientos ante la Corte, lo cual asegurará el funcionamiento adecuado y efectivo de la Corte. Todas estas importantes mejoras son evidentes dentro de cada etapa de los procedimientos de la Corte. También se tomaron en cuenta los casos de derecho vigentes establecidos por los otros tribunales penales internacionales.

Otra importante consideración es el que la Corte puede ejercer las funciones de cualquier tribunal *ad hoc* que el Consejo de Seguridad pueda decidir establecer y, que en tales circunstancias, la Corte será capaz de actuar inmediatamente.

En los casos de la ex Yugoslavia y de Ruanda se hicieron enormes gastos y tomó varios años poder crear el marco institucional necesario para esos tribunales *ad hoc*. Cuando exista la CPI, el Consejo de Seguridad podrá referir el asunto a la Corte en vez de crear un tribunal *ad hoc*. Esto no sólo ahorrará

recursos, sino que la decisión del Consejo de Seguridad podrá tener efecto inmediato. Para el propósito de investigación y conservación de pruebas, estos tiempos son muy importantes. Por lo tanto, la Corte es también un instrumento del Consejo de Seguridad para mantener la paz y la seguridad.

Una consideración importante adicional es que la Corte también puede funcionar como un instrumento más que permita a los gobiernos combatir los abusos y graves violaciones cometidas por caciques y grupos militares dentro del propio Estado. Siendo un poderoso instrumento internacional para la investigación, acusación, juicio y castigo, la Corte puede aportar la presión y condena internacional necesarias ante posibles criminales y, por lo tanto, puede servir para constreñir su conducta. Bajo ciertas circunstancias y a falta de alternativas, los gobiernos pueden escoger confiar en la Corte Penal Internacional para resolver una situación interna, utilizándolo como un instrumento para administrar una crisis. Al tomar en consideración que la mayoría de las atrocidades y abusos, durante las últimas décadas, han sido internas, producto de la guerra entre facciones y grupos, la gran utilidad de la Corte no debe ser desestimada aun cuando se perciba a la Corte Penal Internacional como un tribunal para enjuiciar actividades criminales resultado de conflictos y disputas entre Estados.

El Estatuto de Roma establece un código de conducta para todos, sin importar el estatus legal del actor, sean éstos el gobierno en el poder, caciques,

dictadores, rebeldes o cualquier otra fuerza militar o paramilitar. Por lo tanto, los crímenes de genocidio y crímenes lesa humanidad se aplican a cualquier acto definido en el Estatuto como prohibido, ya sea en tiempo de paz o durante un conflicto armado. Además, graves violaciones de las leyes y las costumbres de los conflictos armados también se aplican a la larga lucha entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados, o entre dichos grupos. Cualquier crimen de las categorías arriba citadas, incluyendo situaciones internas sobre graves crímenes cometidos por personas o grupos que no se encuentran bajo el control de facto de un gobierno, pueden ahora ser remitidos a la Corte Penal Internacional. Esto le permitiría a la CPI investigar y enjuiciar, colocando dichas personas o grupos directamente bajo el escrutinio y la supervisión de un cuerpo internacional que puede ejercer presión e imponer sanciones.

Los grandes logros alcanzados en Roma seguramente han vigorizado e impulsado en la gente un avance a nivel nacional que se puede constatar en varias partes del mundo. Poco después de la adopción del Estatuto de Roma, una Corte española enjuició al general Augusto Pinochet acusándolo de haber cometido violaciones a los derechos humanos en Chile durante los años setenta, y exigió al Reino Unido lo extraditara al encontrarse en ese país en busca de un tratamiento médico.

Aunque la Cámara de los Lores finalmente rechazó otorgar la extradición

y se le permitió al general Pinochet regresar a su país, él ha estado desde entonces bajo arresto domiciliario y actualmente está siendo juzgado en Chile.

Como resultado de este impulso, cuatro hutus de Ruanda están siendo juzgados en Bélgica acusados de complicidad en el genocidio organizado por el Estado en 1994 que provocó la muerte de más de medio millón de la etnia tutsi en Ruanda. Ésta es la primera vez que se les pide a civiles de un país que juzguen personas acusadas de crímenes de guerra cometidos en otro país y contra personas de otro país más. Además, actualmente se están estableciendo mecanismos para el juicio criminal en Camboya, Timor del Este y Sierra Leona. La búsqueda de un mecanismo de responsabilidad con relación a los hechos del pasado en la ex Yugoslavia y el inicio de una investigación criminal sobre acontecimientos ya pasados en Filipinas, Indonesia y otros países, ilustra este punto con gran efectividad.

La existencia del régimen de la CPI seguramente impulsará a las cortes nacionales a investigar y enjuiciar crímenes imperdonables cometidos por sus nacionales o dentro de su territorio, ya que si no lo hacen la Corte Penal Internacional puede tomar los pasos necesarios.

En vista de lo arriba expuesto, creo sinceramente que la CPI será un proyecto de gran valía y que merece apoyo a nivel mundial. Deseo muy sinceramente que México pueda participar en esta importante actividad.