

VIII ASAMBLEA CONSULTIVA DE PARLAMENTARIOS POR LA CORTE PENAL INTERNACIONAL (CPI) Y EL ESTADO DE DERECHO

Marruecos, Rabat, 4 y 5 de diciembre, 2014.

PANEL 3. Fortalecimiento del Estado de Derecho y del Sistema Judicial mediante la Aplicación Efectiva del Principio de Complementariedad (conforme el Estatuto de Roma)

INTRODUCCIÓN

La Corte Penal Internacional (CPI), establecida por el Estatuto de Roma, adoptado el 17 de julio de 1998, es el primer tribunal permanente en la historia de ejercer su jurisdicción "general" sobre los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional. El Estatuto de Roma entró en vigor el 1 de julio de 2002, después de que 60 Estados depositaron sus instrumentos de ratificación. Desde entonces, para el mundo existe un antes y un después. Llegamos al Estatuto de Roma por la existencia de una conciencia universal en la defensa de los derechos humanos. Pero desde allí se ha gestado una nueva cultura y un nuevo compromiso para su defensa. Es el triunfo del multilateralismo, del internacionalismo que le brinda el sentido humano a la acción política y que nos lleva a trabajar cooperativa y solidariamente frente al dolor de los que sufren violaciones a sus derechos humanos, y es la lucha a favor de las personas y los pueblos.

Hace dos años, en oportunidad de la VII Asamblea tuvimos oportunidad de evaluar las luces y sombras de este proceso de construcción colectiva que es la CPI y concluimos que su eficacia no depende solo del Tribunal, sino especialmente de la política, de los gobiernos y de nosotros, los parlamentarios. Por eso revisten tanta importancia estas reuniones bianuales para revisar nuestro rol.

La CPI ha demostrado ser un mecanismo internacional eficaz para prevenir los crímenes más graves y evitar la impunidad, que resulta un incentivo para la repetición de la violencia y la intensificación de los conflictos.

Desde la creación de los Parlamentarios para la Acción Global, los parlamentarios que formamos parte de esta red decidimos que **la paz no puede lograrse en detrimento de la justicia**, sino a partir de ella. Por eso nos hemos comprometido en un trabajo sostenido; hemos colaborado en los procesos de adopción del Estatuto en 76 de los 122 que ya han ratificado; para generar y aumentar el apoyo multipartidario y público a una CPI universal y eficaz, especialmente pensando en aquellos países en donde existen situaciones de guerra o violencia armada y que merecen la atención y ocupación de la comunidad internacional.

LOS DEBERES DE LOS ESTADOS PARTE

A partir de la ratificación del Estatuto se generan una cantidad de obligaciones para los Estados que pasan a ser parte del mismo. Estos no son simples referencias o atribuciones, sino que constituyen verdaderos deberes jurídicos. Y son los siguientes:

- a) deber de implementación, de sus normas a la legislación local
- b) deber de cooperación (localización e identificación de personas, pruebas, detenciones, ejecución de sentencias, nominación de funcionarios, sostenimiento financiero, etc.)
- c) deber de garantizar los derechos de las víctimas (protección, asistencia, atención, reparación, participación, etc.)
- d) deber de proteger la integridad del Estatuto y de la Corte.

A continuación voy a referirme al tema de este Panel,

EL DEBER DE IMPLEMENTACIÓN Y EL PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD

El Estatuto de Roma no ha creado solamente un cuerpo formal, una Corte de justicia. Ha establecido un verdadero y nuevo SISTEMA JURÍDICO PENAL INTERNACIONAL, basado en un funcionamiento armonioso y complementario de la justicia internacional con las justicias nacionales.

La Corte no es una instancia superior ni un tribunal de apelación. No sustituye los sistemas penales nacionales sino que actúa complementariamente con estos. No existe por parte de los estados ninguna delegación de atribuciones soberanas sino que, al contrario, aquellos en ejercicio de su soberanía plena aceptan participar de este nuevo sistema de justicia universal para los crímenes más graves. La CPI no despoja a ningún estado de su competencia sino que solo va a intervenir si aquel no lo hace.

Ese es el Principio de Complementariedad, que significa que los Estados tienen la jurisdicción y la obligación primordial de prevenir, investigar, sancionar el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y el crimen de agresión. Este principio es la base de la competencia de la CPI. La Corte solo puede actuar cuando el país al que corresponda la competencia primaria de juzgamiento no quiera o no pueda hacerlo.

El principio de complementariedad se refleja en varias partes del Estatuto de Roma, por ejemplo, el párrafo 10 del preámbulo enfatiza que “[...] *la Corte Penal Internacional establecida en virtud del presente Estatuto será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales*”, y el artículo 1 del Estatuto prevé que la Corte Penal Internacional “[...] *será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales [...]*”

Por esa razón, la Corte Penal Internacional sólo intervendrá cuando el o los Estado/s que puedan tener jurisdicción sobre una situación no está/n dispuesto/s o es/son incapaz/incapaces de llevar a los responsables de la comisión de tales delitos ante la justicia

Este principio de complementariedad es aplicado por la Corte a través de los artículos 17 y 53 del Estatuto de Roma los cuales versan sobre las condiciones necesarias para que un caso sea admisible ante la CPI.

Uno de los elementos esenciales (pero no el único) para considerar que un Estado puede castigar los crímenes, es que estos se encuentren establecidos en los códigos penales nacionales. La tipificación de los delitos junto con la incorporación de los principios generales de derecho es necesaria, ya que la ratificación del Estatuto no implica automáticamente la aplicabilidad de las disposiciones sustantivas del Estatuto. La incorporación nacional de los crímenes y de los principios generales contenidos en el Estatuto de Roma es, por lo tanto, el primer paso que un Estado puede tomar para asegurar el marco legal que le dará la capacidad de ejercer su competencia sobre los delitos.

El funcionamiento de este sistema internacional influye para lograr mayores esfuerzos nacionales para tener una justicia eficaz e independiente.

Cual es, entonces, nuestro rol como Parlamentarios con relación al deber de implementación para garantizar la vigencia del principio de complementariedad y el sistema de justicia penal internacional?

El deber de implementación se ejecuta principalmente a través de los Parlamentos para llevar a las normas del Estatuto de Roma hacia nuestras legislaciones nacionales. Debemos incorporar:

- **Las definiciones de los crímenes que están en consonancia con el Estatuto de Roma:**

Los crímenes fundamentales en virtud del derecho internacional son: 1) crímenes contra la humanidad, 2) genocidio (que quedó incluido en la categoría de crímenes contra la humanidad en Nuremberg), 3) los crímenes de guerra y 4) el crimen de agresión (etiquetados como "crimen contra la paz" en la Carta de Nuremberg). Además, cuando la adopción de una legislación nacional de aplicación, los Estados Partes pueden ir más allá del Estatuto de Roma para reflejar las definiciones más proteccionistas en virtud del derecho internacional general o de otros tratados aplicables, en particular mediante la definición de los delitos y los principios de la responsabilidad penal de manera más amplia que la que se encuentra en el Estatuto de Roma.

- La incorporación de los **principios generales del derecho internacional consuetudinario** aplicables a estos crímenes fundamentales en virtud del derecho internacional, que tienen un régimen jurídico diferente de otros crímenes internacionales y / o transnacionales:
 - Innecesidad de criminalización interna para su enjuiciamiento ante un tribunal competente (por lo tanto, el principio de legalidad que se aplica a estos crímenes internacionales fundamentales difiere del principio de legalidad que se aplica a otros delitos o faltas),
 - **la improcedencia del cargo oficial (no-inmunidades)**, (amplio más adelante)
 - la no prescripción de los delitos,
 - la no aplicabilidad de la defensa de obediencia debida y de la doctrina de la "responsabilidad de mando".
- Tipificación de los delitos contra la administración de justicia
- Incorporar bases para el ejercicio de la competencia que sean lo suficientemente amplias y eficaces para reducir al mínimo la "brecha de impunidad", cuando sea posible, incluyendo la aplicación del criterio de jurisdicción universal (en consonancia con el derecho internacional, incluso si no está incluido en el Estatuto de Roma)
 - Procedimientos nacionales de cooperación con la Corte
 - Protección del debido proceso y derecho de defensa
 - Garantía de protección de víctimas y testigos, con especial hincapié en las mujeres y los niños
 - Sistema Nacional de Reparación para las víctimas
 - Establecimiento de sanciones o penas, incluidas las sanciones accesorias, tales como inhabilitación para cargo público
- Suficientes recursos presupuestarios, infra-estructurales y de recursos humanos deben ser asignados a la policía / fuerzas del orden y las autoridades judiciales para la realización de investigaciones y procesos eficaces e independientes así como para la detención y la ejecución de las penas.

Con relación a la improcedencia de inmunidades: Introduce este tema en atención a la propuesta de enmienda presentada por Kenia, respecto de la cual la República Argentina ha fijado su posición en contrario. Y es necesario también tenerlo presente a los fines de la implementación del Estatuto para impedir cualquier retroceso que implique socavar la competencia de la Corte. El artículo 27 del Estatuto de Roma dispone: a) Que será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial. En particular, el cargo oficial de una persona sea Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido o funcionario, en ningún caso estará eximido de responsabilidad penal ni constituirá per se motivo para reducir la pena. b) Las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella.

Esa norma, que es una excepción al principio de inmunidad de jurisdicción de los Jefes de estado y Jefes de gobierno, refleja un principio consolidado del derecho internacional según el cual dicha inmunidad no se aplica a crímenes internacionales que afecten a la comunidad internacional, tales como los crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio. Tiene antecedentes en el Tratado de Versalles de 1919, la Carta del Tribunal Internacional de Nuremberg, la Resolución 1/95 de Naciones Unidas de 1946, la Convención contra el Genocidio y los Estatutos de los Tribunales Penales para la ex Yugoslavia y para Ruanda.

PROCESOS NACIONALES: Protección de civiles y territorios - Garantizar la prevención

Como ya he mencionado anteriormente, la creación de un sistema de jurisdicción internacional depende de la premisa que la **competencia primaria y la autoridad para iniciar investigaciones de crímenes internacionales recae en los Estados.** La ley reconoce por lo tanto que los Estados tienen la competencia y la obligación primaria de prevenir, investigar y castigar los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional.

Con el fin de garantizar la eficacia de los enjuiciamientos nacionales, proteger a los ciudadanos y el territorio nacional y garantizar la prevención de la comisión de nuevos delitos, los Estados deben modificar sus leyes penales sustantivas e incorporar el genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y los principios generales aplicables a estos delitos en sus códigos, incluyendo los códigos de derecho militar. La implementación de los crímenes y de los principios del Estatuto de Roma conlleva **importantes beneficios** para los Estados:

- 1) **Efecto disuasivo:** una legislación detallada indica el comportamiento que se busca evitar, permitiendo que la socialización de las normas fundamentales que rigen la convivencia nacional dentro de un marco legal que proteja principalmente la dignidad humana y el derecho a estar libre de crímenes.
- 2) **Proteger la primacía de la jurisdicción nacional** sobre los crímenes del Estatuto de Roma y garantizar los objetivos finales del Estatuto de Roma, a saber, la consolidación del Estado de Derecho y la prevención de los crímenes internacionales más graves.
- 3) La definición explícita de los crímenes y las penas, en vez de una simple referencia a convenios internacionales:
 - a. **facilita el trabajo del juez** que simplemente se remite a la legislación nacional,
 - b. **proporciona seguridad jurídica** y protección a las personas a las cuales se les aplica la ley, y

- c. evita la necesidad de adoptar leyes ex post facto que afectan el **principio de legalidad**.
- 4) A pesar de que legislar sobre crímenes puede ser altamente político, el ejercicio merece la pena emprender, ya que ayuda a **despolitizar los procesos nacionales y a aislar los poderes judiciales de toda influencia indebida**, promoviendo así la igualdad en la aplicación de la ley y la separación de poderes.

A su vez, los enjuiciamientos nacionales de justicia tienen muchas ventajas en comparación con los juicios internacionales tales como:

- 1) Están **más cerca de las víctimas** y de las comunidades afectadas y permiten más fácilmente la participación de las víctimas en el proceso;
- 2) La recolección de pruebas como también la ejecución de las órdenes de detención es **más fácil y menos costosa** que en los casos de justicia internacional.
- 3) Los enjuiciamientos nacionales tienden a ser **más rápidos**,
- 4) Poner un fin a la impunidad de estos individuos poderosos puede jugar un papel importante en el **fortalecimiento de una cultura de Estado de Derecho y de legalidad** sin que otros fenómenos como la corrupción, el tráfico de drogas, la violencia política y otros delitos puedan seguir prosperando.
- 5) Los juicios nacionales refuerzan la confianza del público y crean las condiciones necesarias para lograr el **desarrollo sostenible**. Es por lo tanto fundamental fortalecer las instituciones legítimas, incluido las que imparten justicia con el fin de romper el ciclo de impunidad-violencia.

En el pleno respeto de la separación de poderes y de la independencia judicial, tanto al nivel nacional como internacional, los parlamentarios juegan un papel importante en la promoción de una cultura de Estado de derecho, en el cual la ley se aplica por igual y de manera efectiva. Por esta razón, los parlamentarios deben apoyar políticamente a los juicios nacionales.

COOPERACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN: LEY ESPECIAL

Una de las condiciones necesarias para garantizar la efectividad de la CPI es la cooperación plena y efectiva de los Estados Partes. La Corte depende en gran parte de la cooperación de los Estados, ya que no tiene a disposición su propia policía o las estructuras de aplicación de la ley. La CPI se basa completamente en los sistemas nacionales de aplicación de la ley para dar efecto a sus órdenes, incluyendo solicitudes de órdenes de detención y el arresto de personas acusadas de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

Sin la cooperación del Estado, la Corte Penal Internacional no puede cumplir su mandato y el sistema del Estatuto de Roma corre riesgo de colapso. La cooperación es necesaria para asegurar la integridad de los procedimientos. Los retrasos de los Estados para responder a las solicitudes de cooperación reducen la eficiencia de la Corte y aumenta sus costos.

La centralidad del papel de los Estados en apoyo a la Corte se reconoce en el Estatuto de Roma, que en su parte 9 establece una plena cooperación efectiva de los Estados Partes. Las obligaciones en materia de cooperación son tanto de conducta (incluyendo la provisión de los recursos internos) como de resultado (la plena cooperación con la CPI). Es por ello que se requiere la incorporación de

disposiciones legislativas que creen un mecanismo de cooperación efectiva con la Corte Penal Internacional

Por lo tanto, dentro de las obligaciones que emanan del deber jurídico de implementación que tienen los estados parte, los parlamentarios debemos también asumir la tarea de legislar en las materias específicas de la cooperación con la Corte.

OBSTACULOS DE LOS ESTADOS A LA HORA DE LA IMPLEMENTACIÓN.

- Falta de información suficiente, capacidades técnicas y no priorización de la legislación específica. El éxito de un sistema que permita procesos nacionales verdaderos dependerá en gran medida de apoyo financiero y la planificación en el presupuesto nacional. El presupuesto asignado al sistema de justicia, por ejemplo, los salarios de los jueces, tiene que ser significativos con el fin de luchar contra la corrupción y para permitir la necesaria independencia del poder judicial. Los políticos y tomadores de decisiones, nosotros, los parlamentarios, necesitamos acceder a datos claros, estadísticas y también las mejores prácticas y lecciones aprendidas de las experiencias pasadas, incluyendo los negativos. Sólo entonces, podremos luchar por la asignación (o reasignación) de los recursos y capacidades adecuadas en apoyo de la Justicia y el Estado de Derecho.
- Falta de evaluación y seguimiento de los programas de estado de derecho lo que socava la capacidad para desarrollar estrategias y programas que tengan en cuenta las fortalezas y debilidades de las experiencias previas.
- La falta de confianza: advertimos con preocupación crítica la selectividad de la Fiscalía en la promoción de investigaciones que solo recalcan en Africa (no porque todos esos casos no estén justificados ya que si lo están, sino por la falta de inclusión de otros fuera del mencionado continente).
- La falta de democratización de las organizaciones internacionales (por ejemplo, la decisión de rechazo en el Consejo de Seguridad por el uso del veto de Rusia y China para remitir la situación de Siria a la CPI).

INCENTIVOS PARA LOS PAÍSES.

- Intereses propios y principios éticos (lucha contra la impunidad y defensa de los derechos humanos)
- Políticos y económicos :
 - el cumplimiento de las obligaciones internacionales mejora de las relaciones internacionales, y hace a los países más confiables y previsibles
 - establecimiento de un sistema judicial que permita capacidad para investigar y enjuiciar crímenes internacionales y por lo tanto no intervención de la CPI
 - protección del territorio nacional y de los nacionales del estado frente a ataques de otros estados (crimen de agresión) como también frente a genocidios, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, etc.)

LA CUESTIÓN DE GÉNERO.

El Estatuto de Roma es el primer tratado de derechos humanos que introdujo la perspectiva de género de manera central. Lo hace tanto en las exigencias para la integración del Tribunal y del funcionariado de la CPI, como también en la consideración de los crímenes.

Por primera vez se ha considerado que la persecución y violencia por razones de género constituye un delito de lesa humanidad.

La competencia de la CPI queda limitada a los delitos más graves, que son tipificados en el Estatuto: genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, crimen de agresión. A los que de manera particular agrega los crímenes de violencia sexual y de género: violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada.

Además, el Estatuto asegura la protección de las víctimas, especialmente mujeres, niñas y niños. Y establece normas de procedimiento y prueba para evitar su re-victimización, las que deben ser tenidas en cuenta en las investigaciones para el tratamiento de las víctimas de violencia sexual. Así, determina que: no se requerirá la corroboración del testimonio de la víctima; la defensa no podrá usar en su favor el consentimiento de la víctima; no se aceptarán pruebas sobre la conducta sexual de la víctima previa ni posterior al acto que se investiga; las audiencias deberán realizarse en ámbitos que garanticen la reserva.

Estas normas también deben ser consideradas por los legisladores para su incorporación en las normas de procedimiento penal local.

EL ROL DE LOS PARLAMENTARIOS

- FORMULAR TODOS LOS REQUERIMIENTOS NECESARIOS A LOS GOBIERNOS EJECUTIVOS PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS, LEGISLACIONES, INSTRUMENTOS, ETC, A LOS FINES DE LA IMPLEMENTACIÓN, COMPLEMENTARIEDAD Y COOPERACIÓN.
- PREPARAR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE A IMPLEMENTACIÓN, RATIFICACIÓN ENMIENDA, COOPERACIÓN, ECT.
- SENSIBILIZAR PÚBLICAMENTE ACERCA DE LA IMPORTANCIA DE ESTE SISTEMA PENAL INTERNACIONAL, SUS OBJETIVOS Y VENTAJAS PARA LOS PAÍSES.
- PROMOVER LA CELEBRACIÓN DE ACUERDOS DE ASISTENCIA JUDICIAL Y COOPERACIÓN.
- IMPULSAR MOCIONES O RESOLUCIONES PARA INVESTIGACIONES Y ENJUICIAMIENTOS.
- PROMOVER POLÍTICAS Y RECURSOS PARA REFORZAR CAPACIDADES DE INVESTIGACION Y JUZGAMIENTO.
- DESARROLLAR PROGRAMAS DE PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS, EN PARTICULAR MUJERES, VÍCTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL, NIÑAS Y NIÑOS.
- PROTEGER LA INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD DE JUECES Y FISCALES PARA UN BUEN FUNCIONAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

A todos estos fines, destaco el apoyo y la asistencia técnica de la Secretaria Ejecutiva y personal profesional de PGA.

CONCLUSIONES:

Es prioritario poner en marcha y asegurar el cumplimiento de los procesos de implementación y cooperación para el funcionamiento del principio de complementariedad y la eficacia de la labor de la Corte Penal Internacional.

Si deseamos obtener paz a largo plazo, no podemos permitir que la impunidad y la injusticia alteren y contaminen nuestras sociedades. Necesitamos la paz entre nuestras comunidades y grupos, y para ello los ciudadanos no pueden vivir en una sociedad donde sus asesinos, torturadores, violadores y genocidas caminen libremente en la misma calle donde ellos caminan.

Sólo un proceso adecuado de la justicia y la rendición de cuentas que satisfaga el derecho de las víctimas a acceder a la justicia, conocer la verdad y obtener reparaciones nos permitirá tener la capacidad de caminar y vivir en una sociedad verdaderamente pacífica.

En virtud de la experiencia nacional, la lucha contra la impunidad no es un obstáculo para la reconciliación, ni el establecimiento de la verdad, la reconciliación y el perdón deben conformar el único núcleo de un proceso de reconstrucción sino que son elementos clave en la búsqueda de la **justicia**.

El mundo necesita un sistema judicial penal eficaz para prevenir y evitar los crímenes más graves que afectan a la humanidad, asegurando que no habrá impunidad. La Paz y el Desarrollo se basan en una convivencia que respete las leyes y su aplicación en igualdad a todas las personas, la vigencia de los derechos humanos y la justicia.

MARGARITA STOLBIZER

DIPUTADA - ARGENTINA

MIEMBRO CONSEJO EJECUTIVO PARLAMENTARIANS FOR GLOBAL ACTION (PGA)