

Transcript of the debate at the Foreign Affairs Committee, Chamber of Deputies of Uruguay, on the ratification of the Kampala Amendments, 20 March 2013. – available at <http://www.pqaction.org/programmes/ilhr/ICC-Kampala.html>

COMISIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES

(Sesión del día 20 de marzo de 2013)

SEÑOR PRESIDENTE (Peña Fernández).- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 13 y 22)

—Se va a dar cuenta de los asuntos entrados.

SEÑOR PRESIDENTE.-

Se pasa a considerar el asunto que figura en segundo término del orden del día: "Modificaciones hechas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, contenidas en las Resoluciones RC/RES.5 Y RC/RES.6 y sus respectivos anexos" Hay un preinforme presentado por el señor Diputado Martínez Huelmo.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Este asunto ya es de dominio de los señores Diputados.

Quiero decir que en el prólogo del informe, antes de analizar las Resoluciones, hago un seguimiento relativo a cómo se llega a estas modificaciones hechas al Estatuto en Kampala en el año 2010. En realidad, ya estaba predispuesto que siete años después de que fuera aprobado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, debía trabajarse sobre el crimen de agresión. Esto fue lo que se hizo en Kampala, una vez reunida la Conferencia de Revisión. Por lo tanto, se emitieron dos resoluciones: la RC/Resolución 5 y la RC/Resolución 6, en las que se adoptan los criterios reglamentarios para definir el crimen de agresión y, al mismo tiempo, se corrigen diversos aspectos que la "aggiornan" y la ponen en disposición de funcionar en el sentido integral del acuerdo que marca el artículo 5º cuando expresa que los crímenes sobre los cuales tendrá competencia la Corte Penal del Estatuto de Roma son el genocidio, los de lesa humanidad, de guerra y de agresión.

Por estos motivos diría que, hoy por hoy, el Estatuto de Roma ha completado todas las posibilidades que era necesario regular y estas modificaciones entrarán en vigencia una vez que obtengan treinta ratificaciones. Nosotros estamos trabajando en ese sentido, tratando de ser

uno de los Estados que ratifiquen y coadyuven en el camino que se ha iniciado, con las modificaciones hechas al Estatuto de Roma en Kampala en el año 2010.

Tal como lo expresa el mensaje del Poder Ejecutivo, hasta ahora ha habido una sola ratificación, pero me parece que la importancia que implica este Código de Estatuto Penal sería motivo suficiente para que Uruguay ratifique estas modificaciones.

Al finalizar el informe me apoyo en un criterio utilizado en el año 2002 que me pareció muy interesante, proveniente de la instancia en que el Poder Ejecutivo remitió el mensaje del Estatuto de Roma al Poder Legislativo. En esa oportunidad el Poder Ejecutivo expresó que la política exterior de Uruguay siempre se ha caracterizado por ser principista, de firme adhesión, defensa y respeto de los principios del Derecho Internacional, y que era en base a esa vieja tradición que nuestro país tenía una importante presencia, inserción y proyección en el concierto internacional, no medible en términos de extensión territorial ni en población. Esto quiere decir que el fomento de los derechos humanos y la búsqueda de la paz duradera está conforme con las modificaciones hechas al Estatuto de Roma ya desde el mensaje que envió el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo para ponerlo en vigor. Lo que hacemos ahora con estas modificaciones es complementarlo.

Los señores Diputados tienen en su poder el informe, donde están sintetizadas las Resoluciones 5 y 6, cuyos alcances están perfectamente determinados en el mensaje del Poder Ejecutivo.

SEÑOR TROBO.- Nosotros vamos a acompañar este Acuerdo que es un elemento que sigue la línea trazada por el Estatuto de Roma en cuanto a su implementación. Sabemos que la ratificación parlamentaria de este instrumento es un hito importante en la gestión política del Estado uruguayo.

Siempre que consideramos este tema hacemos referencia a un hecho que puede parecer inédito, inclusive en la propia historia legislativa uruguaya, y es que el Estatuto de Roma -también su posterior implementación, pero en particular el Estatuto de Roma- fue aprobado por el Parlamento uruguayo, obviamente habiendo sido firmado por el Estado uruguayo, sin que el Poder Ejecutivo hubiese ejercido la iniciativa para que fuera considerado por el Poder Legislativo. Este hecho, que es inédito -hemos buscado antecedentes en los procedimientos legislativos y no hemos encontrado ningún caso de estas características- supone que una vez que el Estado uruguayo ha asumido un compromiso internacional y lo ha firmado, para que sea válido a nivel nacional tiene que tomar cuerpo de ley mediante la ratificación parlamentaria, pero eso no supone que el Poder Ejecutivo deba, necesariamente, ejercer la iniciativa, sino que el Parlamento puede asumir, bajo su responsabilidad, la aprobación de una ley que ratifique ese acuerdo.

Reitero que este hecho valora mucho la participación del Parlamento en una instancia de estas características y también debemos recordar que el Parlamento luego aprobó una ley de implementación a nivel nacional de las normas del Estatuto de Roma, que es un elemento esencial, porque si un Tratado de estas características no tiene mecanismos de aplicación a nivel nacional, no se puede aplicar.

Además, se debe valorar la preocupación que se tuvo en este aspecto y yo no puedo dejar de reconocer, con Justicia, en particular al señor Diputado Michelini, que sabemos que siempre ha estado muy cerca de este tema, y en esas dos instancias también tuvo un alto protagonismo porque lo vimos trabajar en la tarea legislativa y compartimos la responsabilidad del trabajo para la aprobación del primer instrumento que señalamos y, obviamente, también la votación del segundo que citamos.

También debo decir que sin perjuicio del compromiso que Uruguay tiene -en este caso el Parlamento lo está cumpliendo- en cuanto a la aprobación de este Protocolo, hay una preocupación especial por parte de la Corte Penal Internacional por la posibilidad de que esta norma se introduzca en las legislaciones de los Estados, se implemente y, a su vez, se avance con un instrumento de estas características que, reitero, es complementario del Tratado de Roma. Por eso también es bueno señalar la importancia que ha tenido Uruguay en ámbitos de análisis parlamentario sobre estos temas.

A su vez, quiero destacar la participación de una delegación de la Cámara de Representantes que participó de un evento muy importante en Roma, en los primeros días de diciembre de 2012. Tuvimos el honor de integrar esa delegación junto a otros legisladores. En esa instancia, no solo pudimos identificar claramente la importancia que esto tiene en la comunidad internacional, sino la importancia que tiene el liderazgo que Uruguay ejerce en esta cuestión y, en particular, en la promoción de estos instrumentos vinculados con el tratado original, que es el Estatuto de Roma.

Es así que vamos a acompañar este proyecto, pero nos pareció adecuado y conveniente dejar estas constancias que tienen que ver con los antecedentes del tratamiento de este tema, cosa que abordaremos, como corresponde, cuando se trate en la Cámara de Representantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como me voy a tener que retirar, por lo que la Comisión se quedará sin quórum para votar, y teniendo en cuenta el ánimo de todos los partidos presentes de acompañar este proyecto de ley, propongo que pasemos a votarlo

(Apoyados)

—Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

—Cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑOR MICHELINI.- Como ya había adelantado en mi intervención en el punto anterior del orden del día sobre el Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de Unasur, en realidad mi presencia en la tarde de hoy en esta Comisión se debía fundamentalmente al segundo punto del orden del día, a las modificaciones hechas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en lo que se llamaron las Enmiendas de Kampala.

Como recordarán los señores Diputados, el Estatuto de Roma fue aprobado en 1998, en esa ciudad, y comenzó su vigencia en julio del año 2002; ya lleva once años de vigencia y aplicación concreta.

En el mes de julio del año pasado, el Presidente de la Cámara de Representantes organizó un seminario junto con parlamentarios de acción mundial y el Ministerio de Relaciones Exteriores para analizar, precisamente, las situaciones que sucedieron en diez años de aplicación. Inclusive, participó el ex Fiscal de la Corte Penal Internacional, doctor Moreno Ocampo.

Originalmente, en el Estatuto, uno de los puntos más delicados y conflictivos era la tipificación de crimen internacional de agresión. Los antecedentes de este asunto se remontan a los inicios del siglo pasado, desde lo que fue la Primera Guerra Mundial y la firma del Tratado Briand-Kellogg, al que se adhirieron muchos países. Esa fue la base para los posteriores Tratados de Londres, que configuraron un elemento sustancial del Derecho Internacional Público, con carácter "jus cogens", es decir, como normas imperativas de Derecho Internacional Público que no aceptan pacto en contrario o hechos que si intentan vulnerarlos no pueden ser considerados válidos en ninguna circunstancia. Esos acuerdos de Londres dieron la base para el Estatuto del Tribunal, que se conocieron como los Tribunales de Nuremberg y luego de Tokio, que fueron conformados en el año 1945. Se incluyó el crimen de agresión pero, además, los crímenes de guerra, los crímenes de genocidio y los crímenes de lesa humanidad.

Cuando fue creada, la Corte Penal Internacional tipificó claramente los crímenes de guerra, de genocidio y de lesa humanidad y dejó el crimen de agresión para una primera conferencia de revisión. Si bien lo incluyó en el Estatuto, no lo tipificó con detalle, en el sentido de poder configurar un arreglo diplomático y político posterior, a los efectos de lograr los acuerdos necesarios para su implementación. Lo cierto es que esa primera asamblea de revisión estaba pensada para siete años después, y se terminó realizando en la ciudad de Kampala, en la República de Uganda. La creencia era que no se iba a lograr el acuerdo para conformar una nueva enmienda, entre otras cosas, porque si se forzaba una votación, el quórum de votación estaba sumamente ajustado. Evidentemente, el Tratado de Roma no está dentro de las preferencias de las principales potencias del mundo, de Rusia, de China ni de los Estados Unidos de América que, en definitiva, están más conformes con un mundo que muestra la fotografía del año 1945 porque, entre otras cosas, tienen derecho permanente a estar en el Consejo de Seguridad y derecho a veto de cualquier decisión. Además, de acuerdo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas pueden establecer cualquier sanción, haya o no ruptura del sistema democrático, aunque haya simplemente una amenaza a la paz internacional. O sea que en el mundo de desigualdades ya vivimos. No es de ahora y solo en la región, sino que ya viene desde hace muchos años. Lo cierto es que se logra la incorporación relativa al crimen de agresión en Kampala, con un balance muy

delicado desde la tipificación que, en realidad, se tomó sobre bases de la declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas que, de alguna manera, ya estaban consensuadas pero, los equilibrios están en los aspectos de procedimiento y en la graduación en el tiempo de cuándo se va a aplicar esto porque, aparentemente, si se dieran todas las condiciones, recién se podría aplicar en el año 2017.

De todas formas, mi argumento central -creo que es compartido, sin perjuicio de que después hechos de política concreta uno lo pueda matizar, lo que es razonable- es que en Uruguay todo aquello que vaya en la dirección de reglar el ejercicio del poder en el mundo -porque el ejercicio del poder se hace a través de la política, no del Derecho; el Derecho lo regla-, va en una buena dirección. Entonces, esa discusión de qué va primero, si el Derecho o la política o al revés, desde mi punto de vista es apasionante pero, a la vez, inútil, porque no hay cosa más política que una Constitución, ya que es el pacto político fundamental, y no hay cosa más política que el Derecho Internacional Público porque, en definitiva, lo que está reglando son las relaciones de fuerza.

Sin perjuicio de esa digresión, en esta constancia quiero resaltar y compartir lo que había expresado el señor Diputado Trobo. En este marco el Uruguay también ha tenido sus dificultades, porque tenemos que ser justos. En este marco de política más de Estado, el Parlamento jugó un papel fundamental. Y quiero resaltar y recordar lo que fue la figura del señor Diputado Félix Laviña en ese proceso, integrante de la Comisión, cuando ejercía como tal.

En ese sentido, quiero resaltar que la Ley N° 18.026, aprobada por todos los partidos políticos, con una participación del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y también del Poder Judicial, ha permitido que nuestro país tenga, desde el punto de vista normativo, una presencia muy clara en los avances en relación al Estatuto de Roma, ahora al crimen de agresión y a las otras enmiendas que son menores, y a la Enmienda de Kampala, que incluye nuevas figuras que en nuestro Derecho ya están consagradas.

Asimismo, también quiero ratificar lo expresado por quien, según tengo entendido, será miembro informante de este proyecto, el señor Diputado Martínez Huelmo, en el sentido de que esto es una política de Estado y que nos pondría en la vanguardia.

Por último, Uruguay es uno de los diecinueve Estados que ratificó el Estatuto de Londres en el año 1945. Por tanto, nosotros tenemos un doble compromiso y uno de ellos es jurídico. En los acuerdos que dieron la base legal para los Estatutos de Nuremberg hay una discusión -como la hubo- sobre el concepto de la irretroactividad de la ley penal. Los defensores de los nazis decían que se los juzgaba por hechos que estaban amparados en la legislación de un Estado reconocido por la comunidad internacional, el Estado alemán, bajo la ley alemana que era lícita y válida, y Nuremberg desmonta eso. Si esa discusión era válida en Nuremberg, más allá de si las sentencias efectivamente tomaron los componentes de crímenes de lesa humanidad -porque hay algunos que dicen que, en realidad, la discusión no impacta en las condenas de los veintidós condenados por Nuremberg ya que, en realidad, los crímenes de lesa humanidad fueron en relación al crimen de agresión, que ya estaba claramente tipificado como crimen internacional por el Pacto Briand-Kellogg-, Uruguay no

tenía necesidad de ratificar ese acuerdo. Es un Tratado internacional que se compromete a combatir el crimen de agresión, los crímenes de lesa humanidad, el genocidio y los crímenes de guerra, independientemente del tiempo y el lugar. Sesenta años después, el Parlamento haría muy bien en ratificar estas enmiendas de la Corte Penal Internacional del Estatuto de Roma: las enmiendas Kampala, porque si lo hicimos en aquella época deberíamos continuar con esa línea.

Es cuanto tenía que aportar, señor Presidente.

SEÑOR TROBO.- Me motivó una parte de la exposición del señor Diputado Michelini. Después, buscó muy bien cómo ubicar el famoso tema de la política o el Derecho y dijo que había un gran debate. Lo cierto es que lo bueno es que exista la política; ¡ni qué hablar!, pero que el Derecho pueda llevar a tierra y al papel las voluntades políticas. Lo que no es bueno es que se deje de lado lo que dice el papel porque la política impone algunas otras circunstancias. Por lo menos, esa es nuestra visión. Desde la perspectiva de un país pequeño como el Uruguay tenemos que apegarnos al Derecho y defender el cumplimiento de las cláusulas del Derecho en las circunstancias que sea, porque, de lo contrario, no tenemos posibilidades de existir.

SEÑOR MICHELINI.- Sin duda, comparto esta última reflexión del señor Diputado Trobo, quien siempre nos ilumina con precisiones y pensamientos bien ajustados. Estoy de acuerdo con que como país pequeño debemos ajustarnos al Derecho, más aún teniendo la oportunidad de construirlo. Por supuesto que no tengo ningún inconveniente en tomar cualquier período histórico de nuestro país para identificar qué tanto se apegó al Derecho y qué tanto, simplemente, a la voluntad. En la época del terrismo fue una discusión política y jurídica en la Facultad de Derecho. Quiero poner un ejemplo que esté fuera de toda connotación actual, porque es lo que en algún momento discutiremos con el señor Diputado Trobo. Lo que se discutía era si la Constitución tenía su valor de puro Referéndum popular o si tenía que basarse en los antecedentes. La Constitución de 1830 fue la más longeva, pero la más violada, porque no se ajustaba; pero ese es otro debate. Esto es una nota al pie, pero en algún momento, quizás, sin taquígrafos y sin parafernalia, si se quiere discutir con menor formalidad y mayor flexibilidad estaría encantado de participar en ese debate, porque me apasiona.

SEÑOR TROBO.- Por supuesto que la alusión del señor Diputado Michelini es directa, porque cuando menciona "terrismo", supongo que no querrá mencionar alguna otra vinculación con otro partido, pero notoriamente la Constitución del 1934 tiene hoy normas vigentes admitidas por el sistema constitucional uruguayo, ratificadas de hecho y de derecho y, sin duda alguna, para su época son normas muy avanzadas. Notoriamente, una de ellas ha sido, nada más y nada menos, que la coparticipación de las minorías en un país en el cual, prácticamente, era imposible que las minorías coparticiparan en la gestión pública. Por supuesto que se trata de un debate histórico, pero sigo afirmando el concepto de que, cada día más, el Uruguay tiene que afirmarse en el Derecho porque, de lo contrario, se lo llevan por delante los grandes, y grandes tenemos muy cerca. Nuestros dos vecinos son los que habitual e históricamente han estado acostumbrados a ir en contra del Derecho y nosotros tenemos que defendarlo.

SEÑORA LAURNAGA.- Quiero agradecer el informe del señor Diputado Martínez Huelmo y sumarme al reconocimiento que hizo el señor Diputado Trobo hace un rato sobre el trabajo que Uruguay ha hecho y que ha sido reconocido en la región como un país de vanguardia en el sentido de formular legislaciones nacionales que den aplicabilidad a este tipo de Tratados. También quiero sumarme al reconocimiento al trabajo que realizó el señor Diputado Michelini, tanto acá como en el exterior. Me parece muy importante que este tema, la enmienda de Kampala y el Estatuto de Roma, vuelva a generar un espacio de debate político significativo en la Cámara, que está vinculado con el hecho que mencionaba el señor Diputado Michelini: el derecho de generar Jurisprudencia. Los países grandes necesitan normas y leyes para que nosotros también tengamos determinadas garantías y las minorías que viven en esos países. Entonces, es una oportunidad para generar un debate político interesante en el Parlamento, porque, lamentablemente, muchas veces, las cuestiones que provienen de la Comisión de Asuntos Internacionales, tienen más un carácter de trámite parlamentario que de debate de fondo. Creo que acá se pueden juntar algunos elementos de debate político de fondo interesantes, más allá de las chicanas que, eventualmente, puedan existir de manera natural entre los perfiles de cada parlamentaria o parlamentario.