

Anexo V c)

Balance de la justicia penal internacional

Balance sobre el principio de complementariedad: salvar la brecha de la impunidad

Resumen oficioso por los coordinadores*

A. Introducción

1. En su séptima sesión plenaria, celebrada el 3 de junio de 2010, la Conferencia de Revisión realizó un balance sobre la complementariedad sobre la base del modelo aprobado por la Asamblea de los Estados Partes en la continuación de su octavo periodo de sesiones¹, de su versión actualizada², del Informe de la Mesa sobre el balance: Complementariedad³ y de la compilación, realizada por los coordinadores, de proyectos destinados a fortalecer las jurisdicciones nacionales encargadas de tratar los crímenes a que se refiere el Estatuto de Roma⁴.

2. En sus observaciones iniciales, los coordinadores, Dinamarca⁵ y Sudáfrica⁶, recordaron que la Corte era complementaria de las jurisdicciones nacionales y que intervendría solamente allí donde un Estado no pudiera o no quisiera llevar a cabo investigaciones y enjuiciamientos. Observaron que en todo el mundo se esperaba que los Estados se prestaran asistencia mutua para luchar contra la impunidad donde comenzaba, es decir, en el plano nacional. Aunque la jurisdicción para investigar y procesar los crímenes de competencia de la Corte corresponde en primera instancia a los Estados, algunos de ellos no tienen capacidad para hacerlo, lo que podría dar lugar a una brecha de impunidad. Señalaron que la función que la Corte podía desempeñar en términos de complementariedad positiva estaba limitada por la índole de la institución y sus recursos. Todos los esfuerzos encaminados a cerrar la brecha de la impunidad debían hacerse teniendo muy presentes el contexto y el entorno.

3. Declararon además que el Fiscal había elegido con muy buen criterio procesar a los principales responsables. Por ende, era sumamente importante que los Estados y las organizaciones trabajaran mancomunadamente para cerrar la brecha de la impunidad y asegurar que los sistemas nacionales estuvieran en condiciones de procesar los crímenes de competencia de la Corte. Era fundamental dotar a las jurisdicciones nacionales de los instrumentos adecuados para tratar ocuparse de esos crímenes.

4. El moderador hizo notar que el término “complementariedad” no figuraba en el Estatuto de Roma, y opinó que había transmitido la idea de una relación antagónica entre la Corte y los Estados. Sin embargo, una vez entrado en vigor el Estatuto, se había desarrollado un nuevo enfoque en el que se consideraba la complementariedad en forma más positiva. Surgió así la noción de complementariedad positiva en la estrategia de la Fiscalía y en la documentación presentada a la Conferencia. Señaló además que no podía existir complementariedad positiva sin complementariedad negativa.

* Publicado anteriormente con la signatura RC/ST/CM/1.

¹ *Documentos Oficiales ... continuación del octavo periodo de sesiones ... 2010* (ICC-ASP/8/20/Add.1), parte II, ICC-ASP/8/Res.9, anexo IV.

² RC/ST/CM/INF.1.

³ ICC-ASP/8/51.

⁴ RC/ST/CM/INF.2.

⁵ El Embajador Sr. Thomas Winkler, Subsecretario de Asuntos Jurídicos, hizo uso de la palabra en nombre de Dinamarca.

⁶ El Excmo. Sr. Andries Carl Nel, Ministro Adjunto de Justicia y Desarrollo Constitucional, hizo uso de la palabra en nombre de Sudáfrica.

B. Discusión en panel

5. Se invitó a seis panelistas a dirigirse a la Conferencia. El panel fue moderado por el profesor William A. Schabas.

1. Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

6. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sra. Navanethem Pillay, recordó que, tal como se entendía la jerarquía de los tribunales internacionales, los tribunales especiales establecidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tenían precedencia respecto de las jurisdicciones nacionales. El nuevo enfoque de la complementariedad no era jerárquico y consideraba positivo el hecho de que los Estados tuvieran la responsabilidad principal de investigar y procesar los crímenes de jurisdicción de la Corte.

7. En su calidad de Alta Comisionada para los Derechos Humanos, su preocupación primordial a ese respecto era asegurar que no hubiera brechas en el enjuiciamiento de las violaciones de los derechos humanos. Recordó que incumbía a los Estados la responsabilidad principal de investigar y someter a juicio las violaciones de las leyes de derechos humanos que constituían violaciones del derecho internacional de derechos humanos. Allí donde los Estados no pudieran hacerlo por falta de capacidad, su Oficina estaba dispuesta a ayudarles a desarrollar las capacidades en el sector de la justicia. Se ofrecía cooperación internacional a los Estados mediante el sistema de las Naciones Unidas, por conducto del mandato de su Oficina. Ésta era una voz para las víctimas y seguiría actuando en su nombre para garantizar que se rindieran cuentas por las atrocidades cometidas.

8. Cuando los Estados decidieran deliberadamente no investigar o procesar, por falta de voluntad, ella intercedería directamente para alentarles a asumir sus responsabilidades internacionales. De no dar resultados esta gestión, plantearía su preocupación respecto de la situación y continuaría realizando esfuerzos en ese sentido.

9. Si bien el término “complementariedad” no se definía en el Estatuto, éste no sugería que la Corte no podría nunca ejercer su competencia a menos que un Estado hubiera demostrado que no quería o no podía hacerlo. Se refirió asimismo a la jurisprudencia de la Sala de Apelaciones de la Corte, según la cual si un Estado no tomaba medidas, nada impedía al Fiscal emprender una investigación.

10. Refiriéndose a la manera en que su Oficina podía ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones relativas al principio de complementariedad, se había empeñado en aumentar la capacidad judicial en los Estados, había ayudado a vigilar las violaciones y había facilitado comisiones para investigar violaciones. También había creado un proyecto de inventario para mantener un panorama claro de la incidencia, las pautas y la frecuencia de las violaciones de los derechos humanos.

11. También señaló que la política de los "principales responsables" había surgido recientemente y que había tenido su origen en el Tribunal Especial para Sierra Leona, y que el Fiscal de la Corte Penal Internacional (la Corte) la había adoptado como parte de la estrategia de la Fiscalía.

2. Sr. Serge Brammertz, Fiscal del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia

12. El Sr. Brammertz se refirió a las relaciones entre las jurisdicciones nacional e internacional, y al impacto que podía tener la estrategia de conclusión en la manera en que se consideraba a la Corte en los planos nacional e internacional.

13. Observó que, aunque la Corte era un tribunal permanente, haría falta establecer una estrategia de conclusión para cada situación individual. Una de las enseñanzas extraídas de los tribunales especiales era que lo mejor es definir lo más temprano posible la estrategia de conclusión.

14. En la experiencia del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, la estrategia de conclusión no había sido la preocupación principal desde el principio y, de hecho, tras la guerra de los Balcanes, la cooperación con las jurisdicciones nacionales había sido difícil. El Tribunal empezó a prestar atención a la complementariedad solamente después de la aprobación de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la estrategia de conclusión. A continuación los casos fueron transferidos a jurisdicciones nacionales de la región. Recordó que, cuando se concibieron los tribunales especiales, la complementariedad era un "producto colateral", en tanto que en la actualidad eran de importancia prioritaria.

15. Se han establecido incentivos para fomentar la cooperación con el Tribunal y se han implantado instrumentos adecuados, por ejemplo, un equipo de transición que facilitó la interacción con los fiscales locales. Se ha puesto a disposición de los fiscales de la región una extensa base de datos y, en 2009, el Tribunal incorporó a un fiscal de enlace de la región para que le prestara asistencia y viceversa.

16. Señaló que el mejor foro para tratar de los crímenes es el lugar donde se han cometido, cercano a las comunidades afectadas y en la lengua local. Por lo tanto, le parecía positivo que las judicaturas locales estuvieran dispuestas a combatir los delitos y garantizar que se adoptaban las disposiciones necesarias con ese fin.

17. El Consejo de Seguridad había dejado claro que el Tribunal seguiría actuando en las causas contra los principales perpetradores y remitiendo los casos de nivel bajo y medio a las jurisdicciones nacionales. Consideraba que de ese modo se establecía una relación eficaz con las jurisdicciones nacionales al mismo tiempo que se respetaban las jurisdicciones internacionales.

18. El moderador preguntó si este método de remitir solamente a los principales responsables a los tribunales internacionales no tenía inconvenientes, como por ejemplo demostrar a algunas personas que, a menos que se encontraran en la cúspide, no tenían motivo para preocuparse por los tribunales internacionales.

19. El Sr. Brammertz señaló que ese planteamiento se basaba en el hecho de que los tribunales internacionales no podían tratar todos los casos. Sin embargo, el enfoque estaba en evolución y se consideraba cada situación por separado.

20. El moderador opinó que el proceso de transferir casos a las jurisdicciones nacionales, como se disponía en el artículo 11 *bis* del Reglamento de los Tribunales, podía denominarse "complementariedad inversa".

3. Juez Akiiki Kiiza, Tribunal Supremo de Uganda, Jefe de la División Especial de Crímenes de Guerra

21. El juez Kiiza se refirió a la experiencia de la relación con la Corte desde el punto de vista del plano nacional, en particular el establecimiento de la División de Crímenes de Guerra del Tribunal Supremo de Uganda.

22. Recordó que el Gobierno de Uganda había remitido a la Corte la situación en su país, con lo que había asumido su responsabilidad internacional. En lo tocante a las órdenes de detención emitidas por la Corte contra los cinco acusados, indicó que se estimaba que con ello se había incitado al Ejército de Resistencia del Señor a emprender conversaciones de paz. Por lo tanto, la remisión a la Corte había tenido resultados positivos para Uganda, ya que había paz en el país desde 2006.

23. Las conversaciones de paz de Juba habían comprendido un acuerdo sobre rendición de cuentas. Se había establecido en el Tribunal Supremo una dependencia especial, la División de Crímenes de Guerra, integrada por cuatro jueces, a fin de juzgar a las personas acusadas de haber cometido atrocidades. La División de Crímenes de Guerra trabajaba en colaboración con la Corte.

24. Pidió a la Corte y otros órganos internacionales asistencia para aumentar las capacidades, por ejemplo en la formación de los fiscales de la unidad especial de investigaciones y enjuiciamientos de la División de Crímenes de Guerra, así como asistencia de los Estados Partes, la Corte u organizaciones internacionales dedicadas al fortalecimiento de las capacidades.

25. Observó que los tribunales nacionales estaban dispuestos a juzgar a quienes comparecían ante ellos, y que tenían competencia y capacidad para juzgar a cualquier persona, comprendidos los acusados ante la Corte. Todavía no había oído causas pero lo haría en breve respecto de tenientes y otros militares que no habían sido inculcados por la Corte.

26. Gracias a la legislación de aplicación recientemente promulgada, así como a los Convenios de Ginebra existentes, en la actualidad era posible procesar en el país a personas acusadas de crímenes de competencia de la Corte.

27. Precisó asimismo que la División de Crímenes de Guerra era la primera de su tipo creada en África y recomendó que los Estados Partes que todavía no habían establecido tribunales nacionales consideraran la posibilidad de hacerlo, ya que eso les ayudaría a cumplir sus responsabilidades respecto de la jurisdicción de la Corte.

28. En relación con la formación, indicó que Uganda podía aprovechar la Corte, los tribunales especiales, seminarios y pasantías para enriquecer la experiencia del personal.

4. Coronel Toussaint Muntazini Mukimapa, Auditor General Adjunto, Kinshasa (República Democrática del Congo)

29. El coronel Muntazini Mukimapa se refirió a la experiencia de la complementariedad en la República Democrática del Congo. Declaró que el país había remitido a tres ciudadanos a la Corte, y que era un modelo de cooperación con ésta.

30. En el plano nacional, la República Democrática del Congo había adoptado disposiciones para enjuiciar a las personas que habían cometido crímenes graves definidos en el Estatuto de Roma. Tras haber ratificado el Estatuto, en 2002, en noviembre de ese año la República Democrática del Congo había establecido un tribunal militar competente en relación con los crímenes definidos en el Estatuto de Roma. La primera sentencia había sido dictada en febrero de 2006, siendo la primera vez que una jurisdicción nacional había condenado al Estado congoleño respecto de su responsabilidad civil por violencias sexuales.

31. Observó que había una importante brecha de impunidad respecto de los crímenes cometidos antes de 2002, ya que ni la jurisdicción de la Corte ni el Código Penal de la República Democrática del Congo tenían efecto retroactivo. Después de 2002 hubo dos estrategias, esto es, la cooperación con la Corte sobre la base de una solicitud dirigida a ésta respecto de la situación en la República Democrática del Congo, desde el 1 de julio de 2002; y las jurisdicciones militares internas respecto de asuntos penales.

32. Entre los principales retos en relación con la aplicación del principio de complementariedad en la República Democrática del Congo figuraban la ausencia de legislación de aplicación; la escasez de recursos humanos; la falta de formación y de conocimientos teóricos y prácticos en cuanto a la protección de las víctimas, la violencia sexual, los crímenes graves y las exhumaciones; las infraestructuras deficientes, por ejemplo, de encarcelamiento, pues se carecía de una cárcel militar en funcionamiento donde poder concluir el proceso judicial; los problemas de capacidad operacional, es decir, falta de material, ya que la República Democrática del Congo venía saliendo de la guerra; la necesidad de reestructurar las fuerzas armadas; la formación de personal militar; la localización de las fuerzas armadas y de quienes pueden investigar; la identificación de los sospechosos, pues la mayor parte de los militares usan seudónimos y es difícil investigar a personas en esas condiciones; el acceso a las poblaciones desplazadas; y la infraestructura, por ejemplo de seguridad, y las carreteras en mal estado.

33. La estrategia establecida para colmar la brecha de la impunidad en la República Democrática del Congo comprendía formación, por ejemplo el fomento de la capacidad mediante las divisiones de derechos humanos y del estado de derecho de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), así como la cooperación bilateral, por ejemplo con organizaciones no gubernamentales.

34. El moderador observó que el caso Lubanga era el primero cuya admisibilidad había sido decidida por la Sala de Cuestiones Preliminares en virtud del artículo 17. Los magistrados habían recurrido al principio de inactividad, es decir, que el sistema de la República Democrática del Congo parecía capaz de enjuiciar, pero como estaba inactivo, ya que no era posible procesar en el país los casos de reclutamiento de niños soldados, la Corte tenía jurisdicción. Observó además que la República Democrática del Congo demostraba en la actualidad que estaba en condiciones de juzgar en todos los casos.

35. A ese respecto, el coronel Muntazini Mukimapa indicó que la situación en la República Democrática del Congo había sido remitida a la Corte sobre la base de la acción por el Estado. En ese momento, la judicatura nacional no estaba en condiciones de llevar a cabo investigaciones. La República Democrática del Congo estaba dispuesta a cooperar con la Corte en materia de enjuiciamientos. El traslado de la situación a la Corte no significaba que el Estado había faltado a su responsabilidad primordial, pues la inactividad se había debido a que el reclutamiento de niños soldados no figuraba en el Código Penal.

5. Sra. Geraldine Fraser-Moleketi, Directora, Grupo de Gobernanza Democrática de la Dirección de Políticas de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

36. La Sra. Geraldine Fraser-Moleketi se refirió a la función de asistencia al desarrollo que cumple el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

37. Indicó que el PNUD, el órgano de las Naciones Unidas encargado del desarrollo, se ocupaba de los numerosos problemas que era preciso afrontar para reducir la pobreza y crear un terreno fértil para el desarrollo humano. Las intervenciones del PNUD estaban basadas en acuerdos con los respectivos gobiernos. Participaba en programas sobre el estado de derecho en unos 90 países, 30 de los cuales estaban afectados por conflictos violentos o salían de ellos, y todas las intervenciones se fundaban en el principio de la implicación nacional. El PNUD no participaba en la formulación de marcos normativos o en la vigilancia de la situación de los derechos humanos, sino que aseguraba que los esfuerzos de desarrollo estuvieran basados en los principios de inclusión, participación, igualdad y no discriminación. En sus programas sobre el estado de derecho el PNUD se centraba principalmente en el fomento de la capacidad, como una de las condiciones previas para la implicación nacional.

38. El PNUD había adoptado un enfoque integrado en cuanto a la justicia transicional y el estado de derecho. Se había observado que la asistencia internacional para mecanismos de justicia transicional tenía poco efecto si no se tomaban en cuenta los esfuerzos encaminados a desarrollar el derecho y la paz. Entre las contribuciones que el PNUD podía aportar figuraban el suministro de información a la judicatura sobre el derecho internacional y la promoción de su aplicación en la práctica interna; la ayuda para preparar leyes y aplicar programas de protección de testigos; la elaboración de estrategias de comunicación con el público respecto de la violencia basada en el género y la delincuencia organizada. Observó que el aumento de la capacidad en el sector de la justicia, por ejemplo, para elaborar y adoptar leyes, aumentar el número de fallos judiciales aplicados, desarrollar la difusión y la sensibilización en materia jurídica, o llevar a cabo programas de asistencia letrada gratuita para amplios sectores, podía, recíprocamente, aumentar la eficacia del enjuiciamiento en causas sobre crímenes graves.

39. La labor del PNUD se refería además a los enjuiciamientos relacionados con conflictos y a los esfuerzos por perfeccionar los mecanismos nacionales de rendición de cuentas; por ejemplo, en Colombia el PNUD había comenzado a facilitar un proceso intergubernamental destinado a fortalecer la capacidad de enjuiciamiento y los programas de reparaciones centrados tanto en mecanismos nacionales como en iniciativas de la comunidad.

40. Además, en diversas regiones, el PNUD había proporcionado apoyo específico a la justicia penal en causas de interés internacional, por ejemplo, el desarrollo de la capacidad de la Sala de Crímenes de Guerra del Tribunal Estatal de Bosnia y Herzegovina y los tribunales de distrito, así como la elaboración de la estrategia nacional para el enjuiciamiento de los crímenes de guerra. Asimismo, en Timor-Leste, como parte de la asistencia sectorial a la reforma judicial, el PNUD suministró apoyo para el desarrollo de la

capacidad de enjuiciamiento, y prestó asistencia a la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación para la formación de comisionados y representantes de distrito y para actividades comunitarias de difusión.

6. Sr. Karel Kovanda, Director General Adjunto de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea

41. El Sr. Kovanda se refirió al papel de los donantes internacionales en la cooperación internacional, y más específicamente a las medidas adoptadas por la Unión Europea.

42. Mencionó los principales ámbitos en los cuales la Unión Europea prestaba ayuda, por ejemplo la asistencia directa a la Corte, a la sociedad civil y a organismos estatales, mediante vastos programas de desarrollo. También se proporcionó asistencia a organizaciones no gubernamentales en algunos países donde se investigan situaciones, como la República Democrática del Congo y Kenya. Se prestó apoyo a algunos países objeto de investigación preliminar, por ejemplo el Afganistán, entre otras cosas para su dispositivo de justicia transicional. Además, se brindó apoyo para el seguimiento de la sociedad civil y los mecanismos de justicia tradicional en Rwanda.

43. Además de la Corte, la Unión Europea apoyaba también a otros tribunales, a saber, el Tribunal Penal para la ex Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, el Tribunal Especial para Sierra Leona, las Salas Extraordinarias en los Tribunales de Camboya y la Sala Especial en Kosovo. Las actividades de esos otros tribunales no incluían los crímenes de competencia de la Corte, pero eran mecanismos judiciales indispensables para colmar las brechas de impunidad respecto de crímenes cometidos anteriormente.

44. Observó que entre las principales lecciones aprendidas figuraba la importancia de la voluntad, ya que la falta de disposición política a destituir a quienes detentan el poder podía entorpecer los programas de reforma; la índole voluntaria de la asistencia; la importancia de establecer prioridades, a saber, que la impunidad debe ser una de las principales prioridades del Estado afectado, aunque el gobierno de un país que sale de un conflicto pueda hacer frente a problemas económicos; pero los crímenes previstos en el Estatuto de Roma deben tener precedencia respecto de otras preocupaciones; y la comprensión de los efectos de la impunidad: sin un amplio consenso en que la impunidad conduce a perpetuar la violencia, sería difícil argumentar contra aquellos que preconizan planteamientos que no coinciden con la rendición de cuentas.

45. En lo relativo a la acción futura, sugirió que podría ser útil concretar una concepción común del contenido de la complementariedad en un juego de materiales sobre complementariedad, en los que se incorporen la rendición de cuentas en los proyectos de asistencia y cooperación, directrices, las lecciones aprendidas y lo que sería preciso evitar en el futuro. El juego de materiales podría ser elaborado conjuntamente con los Estados, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Secretaría del Commonwealth, la Corte, la sociedad civil y la Unión Europea. Esos materiales facilitarían la labor de quienes trabajan en programas sobre el Estado de derecho después de los conflictos, etc.

46. Observó que el informe de la Mesa se refería a la complementariedad horizontal y vertical pero no explicaba esta última con mayor detalle. Consideró que la complementariedad vertical comprendía asegurarse de que los Estados vecinos estaban en condiciones de encargarse de miembros del Ejército de Resistencia del Señor si eran capturados en su territorio.

47. A su parecer, el medio más conveniente sería aplicar las recomendaciones formuladas en el informe de la Mesa sobre el balance: Complementariedad⁷, así como en la compilación de proyectos realizada por los coordinadores⁸.

⁷ ICC-ASP/8/51.

⁸ Focal points' compilation of examples of projects aimed at strengthening domestic jurisdictions to deal with Rome Statute Crimes (Compilación, realizada por los coordinadores, de ejemplos de proyectos destinados a fortalecer las jurisdicciones nacionales encargadas de tratar los crímenes a que se refiere el Estatuto de Roma) (RC/ST/CM/INF.2) (francés e inglés únicamente).