

Sr. Bill Pace*

En todo el mundo la Coalición y los gobiernos celebran el décimo aniversario del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Hoy, hace un momento, en Sudáfrica figuraron entre los principales oradores la magistrada Navi Pillay, la Fiscal Adjunta Fatou Bensouda y el Arzobispo Desmond Tutu; pero también hay otras celebraciones en Irán, Benin, Indonesia, Guatemala, Moldova, la India, Ucrania y Nigeria; y la semana pasada en el Palacio de la Paz. La mayoría de quienes estuvimos en Roma el viernes 17 de julio de 1998 por la tarde, con motivo de la Conferencia sobre el tratado de la Corte Penal Internacional organizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, jamás volveremos a vivir una experiencia como esa. Nunca he visto tal explosión de emoción y alegría en ninguna otra conferencia intergubernamental. Sabíamos, en el instante en que se aprobó el tratado, que estábamos a un tiempo haciendo la historia y desafiándola.

Nada, en los últimos diez años, ha empañado esa opinión. Hoy en día creo que fue un logro tan histórico e importante como extraordinario fue ese día colmado de tensiones. De hecho, quizás parezca más un milagro ahora que entonces. La tremenda evolución geopolítica de los últimos ocho años supone muchas cosas, pero también que si no se hubiera aprobado el Estatuto en Roma, aún no habría tratado, ni Corte Penal Internacional.

Estoy seguro de que la historia honrará con creces el obsequio a la paz que ofreció la asamblea extraordinaria de legisladores del mundo, procedentes de gobiernos, organizaciones internacionales y la sociedad civil. Equivalía a diez mil “Agincourt” o “copas mundiales”, y no debemos subestimar el logro... ni la responsabilidad.

Me honra expresarme en nombre de la Coalición de ONG para la Corte Penal Internacional (CICC) que ha demostrado ser una de las redes y campañas más exitosas de la sociedad civil en el mundo. La Coalición ha trabajado activamente por conducto de sus ONG miembros, que por entonces eran 800 y, hoy, más de 2500, así como con gobiernos y organizaciones internacionales y regionales de ideas afines, el sistema de las Naciones Unidas, parlamentarios y medios de comunicación en cada etapa del proceso para conseguir el tratado y establecer la Corte Penal Internacional.

En mi declaración oral y escrita, al final de la celebración de esta mañana, comentaré el extraordinario éxito que representa el Estatuto de Roma, así como cuestiones y problemas futuros. En mi breve alocución sólo puedo abordar unos pocos temas, pero quisiera mencionar las tareas considerables y cruciales que aún tiene que realizar la Asamblea de los Estados Partes. Algunas de las más importantes son, a mi juicio, la complementariedad y la cooperación, con especial referencia a la cooperación entre la Corte Penal Internacional y las Naciones Unidas, la constante necesidad de impulsar la universalidad de la ratificación y las leyes nacionales de aplicación y, por último, tomar nota de la interdependencia entre el Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional y otros instrumentos e iniciativas referentes a la paz.

El Estatuto de Roma, la seguridad humana, la democracia internacional, una excepcional iniciativa intergubernamental. Al igual que otras iniciativas sobre “seguridad humana” emprendidas desde que concluyó la guerra fría, el Estatuto de Roma fue el resultado de una nueva y poderosa manifestación geopolítica, en la que pequeñas y medianas potencias democráticas de todas las regiones y sistemas jurídicos trabajaron, en el marco de una

* *Presidente de la Coalición de ONGs para la Corte Penal Internacional.*

colaboración oficiosa con organizaciones de la sociedad civil de países del Sur y del Norte, para crear nuevas leyes internacionales y organizaciones que tienen facultades y recursos para responder a las causas profundas de los problemas mundiales. La idea es establecer nuevas leyes que tengan posibilidades de dar resultado, y luego convencer a las grandes potencias, a gobiernos autoritarios u otros gobiernos reticentes a sumarse. El Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional constituyen un sobresaliente ejemplo de este nuevo enfoque, más democrático, de la gobernanza mundial.

Tareas inconclusas. El asombroso éxito de la aprobación del Estatuto de Roma al término de la conferencia de cinco semanas de 1998 y la obtención de 60 ratificaciones en menos de cuatro años, por lo menos diez años más rápido que lo esperado, dio lugar a la entrada en vigor del Estatuto de Roma antes de que los gobiernos hubieran finalizado su labor preparatoria. Empero, al considerar esta “omisión” debe tenerse en cuenta su contexto, a saber, que si no se hubiera aprobado y ratificado el tratado cuando sucedió, casi nadie cree que estaríamos aquí hoy, es decir, aún no habría tratado ni Corte Penal Internacional. Lamentablemente, la nueva Asamblea de los Estados Partes redujo las reuniones preparatorias de 6 u 8 semanas a una sola semana a comienzos de 2003, y ahora a dos semanas. En mi opinión, quedaron pendientes dos a cuatro años de trabajo.

Cooperación, integración, complementariedad, promoción de la universalidad. La lista de tareas pendientes de la Asamblea de los Estados Partes es muy larga, pero quisiera destacar cuatro aspectos como retos esenciales para el futuro: la cooperación, la integración, la complementariedad y la promoción de la universalidad.

Cooperación. La Corte Penal Internacional no puede cumplir su cometido sin una cooperación esencial de los Estados y las organizaciones internacionales. Puesto que en una sesión anterior, en la que participaba mi colega Richard Dicker, de *Human Rights Watch*, se abordó directamente esta cuestión, me limitaré a reiterar que, según el excelente informe sobre la cooperación aprobado por la Asamblea de los Estados Partes en su última reunión, hay 31 recomendaciones relativas a siete temas vinculados a la cooperación entre los Estados Partes y la Corte, y 35 recomendaciones referentes a la cooperación entre la Corte Penal Internacional y las Naciones Unidas y los Estados Partes en el contexto de las Naciones Unidas, que es preciso poner en práctica¹. Esta tarea requerirá años de negociaciones y esfuerzos multilaterales y de la Asamblea de los Estados Partes y las Naciones Unidas. ¡Años!

Integración. La presencia de la Corte Penal Internacional se ha circunscrito excesivamente a los servicios jurídicos de los ministerios de relaciones exteriores, y debe difundirse en todos los niveles de gobierno. Es por ende importante establecer redes que permitan intercambiar información y conocimientos y que generen la capacidad de responder a necesidades concretas, por ejemplo, por lo que se refiere a las solicitudes de cooperación. A este respecto, la Asamblea de los Estados Partes recomendó que los Estados Partes crearan algún tipo de estructura de coordinación encargada de resolver los conflictos entre distintas entidades nacionales, derivadas de la divergencia de prioridades e intereses. Recientemente el Gobierno de Bélgica ha descrito su opción de “equipo de trabajo” para facilitar una respuesta rápida a una orden de detención recién emitida por la Corte Penal Internacional. Del mismo modo, integrar el Estatuto de Roma en los objetivos políticos de los Estados Partes para su labor en las organizaciones regionales e internacionales mejorará notablemente el apoyo al sistema del Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional.

¹ Informe de la Mesa sobre cooperación (documento ICC-ASP/6/21), 19 de octubre de 2007.

Complementariedad. La complementariedad es la base fundamental del nuevo sistema de justicia penal internacional instituido por el Estatuto de Roma. Se funda en el principio de que los delitos más graves no deben quedar impunes, y en que la investigación y el enjuiciamiento de esos delitos es un deber, en primer lugar, de todos los Estados mediante sus sistemas jurídicos nacionales y, si no lo cumplen o no pueden hacerlo, la comunidad internacional y la Corte Penal Internacional deben asumir la responsabilidad. La aplicación cabal de este principio es el desafío más importante que se plantea al sistema del Estatuto de Roma. Queda mucho, mucho por hacer para que los gobiernos y otros interlocutores definan y pongan plenamente en práctica la complementariedad. Un adelanto muy significativo radica en que, mientras el Estatuto de Roma establece la responsabilidad individual en los casos de crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad, los Jefes de Gobierno reunidos en la Cumbre sobre la reforma de las Naciones Unidas de 2005 convinieron unánimemente en una nueva doctrina relativa a la responsabilidad de los Estados y de la comunidad internacional por esos mismos crímenes, llamada Responsabilidad de Proteger.

Aun en los casos en que la Corte actúa, sólo dirige sus investigaciones y enjuiciamientos a los individuos que tienen la mayor responsabilidad por los crímenes cometidos en determinada situación. Por consiguiente, a menos que los sistemas judiciales nacionales adopten las debidas medidas, no se colmará la grave brecha de la impunidad de los perpetradores de rango intermedio o inferior.

Además, la responsabilidad no recae solamente en el sistema judicial nacional; la aplicación del principio de complementariedad es una tarea ambiciosa que requiere recursos y mecanismos no siempre disponibles en aquellos Estados que padecen guerras o conflictos. La comunidad internacional tiene pues que hacer frente a un importante desafío para garantizar que se pongan en marcha otros esfuerzos que complementen el sistema del Estatuto de Roma: juicios, mecanismos judiciales de transición, respuesta rápida de la justicia, jurisdicción universal, etc.

Universalidad y aplicación. La Asamblea de los Estados Partes reconoció que la ratificación universal y la plena aplicación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional son imprescindibles para lograr la justicia y luchar eficazmente contra la impunidad. El índice de ratificación ha sido extraordinario, ya que 100 Estados ratificaron el Estatuto de Roma y otros 40 lo firmaron en siete años, pero queda mucho por hacer para promover la adhesión universal a este tratado y su plena aplicación por los Estados Partes. La “guerra” total emprendida por una gran potencia contra el Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional ha fracasado, y las perspectivas de un cambio de política oficial y constructivo por parte de ese Gobierno en los próximos dos años son muy positivas. No obstante, obtener la ratificación de grandes potencias y de muchos gobiernos antidemocráticos y opresores renuentes requerirá años de esfuerzos coordinados de los Estados y la Coalición de ONG para la Corte Penal Internacional.

Interdependencia de los instrumentos de paz. Otra dificultad que deseo plantear se refiere a la interdependencia de los diversos instrumentos de paz, especialmente aquellos grandes adelantos registrados desde el final de la guerra fría. En los dos últimos años se ha escrito y hablado mucho acerca de un presunto conflicto entre el establecimiento de la paz y la justicia, calificado de falsa dicotomía por los dos últimos secretarios generales y otras personas. Desde 1991, se han logrado avances y mejoras en el mantenimiento de la paz, la imposición de la paz, los buenos oficios, la democracia discreta, el establecimiento de la paz, las sanciones más humanas y eficaces, las iniciativas de paz y las capacidades de las organizaciones regionales, la consolidación de la paz, en muy numerosos ámbitos,

comprendido, desde luego, el de la justicia internacional. Como podrán imaginar, creo que la justicia internacional es un logro preeminente ya que brinda asistencia en la base de todo el espectro de la paz y la seguridad: prevención, disuasión, cese de conflictos, establecimiento de la paz y reconciliación.

A propósito, hace tres semanas Costa Rica puso de manifiesto otro aspecto esencial de las reformas en la aplicación del Estatuto de Roma, en este caso, al hacer progresar los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad.

Oponer entre sí distintos instrumentos de paz es precisamente lo contrario del modo en que deben proceder los gobiernos y los funcionarios de las organizaciones internacionales. Como sucede con las posibilidades de cooperación en torno al Estatuto de Roma, tomará años aprender cómo coordinar y orquestar óptimamente la aplicación de estos instrumentos perfeccionados al servicio de la paz. Asimismo, suponer (como lo hacen muchos funcionarios de las Naciones Unidas) que quienes proponen los distintos instrumentos, como la Corte Penal Internacional, no comprenden la totalidad del contexto, es inexacto e insultante. No son “los instrumentos” los que deben coordinar, sino el Consejo de Seguridad, la Secretaría y otros actores competentes los que deben coordinar los instrumentos. ¿Se producirán errores en la coordinación y aplicación? Sin duda alguna; pero nos hallamos hoy en un mundo muy diferente del que existía hace apenas 20 años.

Permítanme concluir con tres observaciones.

En primer lugar, la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma que tendrá lugar en 2010 es el marco en el que deberían plantearse muchas de estas cuestiones, y en el que deberán aprobarse los procesos destinados a responder a esos desafíos. Progresar en las negociaciones sobre la definición y la jurisdicción del crimen de agresión, por no decir concluir las, es un ejemplo de la seriedad del marco del Estatuto de Roma y de esta Conferencia venidera.

Hay un camino que seguir; se puede responder a todos estos retos, y una buena oportunidad para hacerlo es la próxima Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, que se celebrará durante el primer semestre de 2010.

La Conferencia de Revisión debería brindar la oportunidad de reconfirmar los principios consagrados en el Estatuto de Roma. Por lo tanto, además de los debates sobre enmiendas al Estatuto, que cuentan con un amplio apoyo, la Conferencia de Revisión debería facilitar una reflexión sobre el desempeño del sistema establecido por el Estatuto de Roma hasta la fecha. Los Estados Partes deberían aprovechar la ocasión que brinda la Conferencia para evaluar no sólo la labor de la Corte, sino también el modo en que los Estados Partes, otros Estados, organizaciones internacionales y, según el caso, otros agentes, están cumpliendo con sus obligaciones y/o compromisos respecto del Estatuto, y encontrar soluciones para mejorar el sistema establecido por el Estatuto.

A este respecto, la Conferencia de Revisión debería incluir un componente de alto nivel que pueda dar el tono de la Conferencia, dedicando un debate político a las repercusiones del sistema del Estatuto de Roma.

Además, en la Conferencia de Revisión habría que establecer mecanismos adecuados para efectuar balances y fijar puntos de referencia, para que los Estados Partes debatan y contraigan compromisos acerca de temas como la cooperación, la aplicación de la legislación, la complementariedad y la brecha de impunidad. También podría examinarse la influencia que ha tenido la justicia penal internacional en los enjuiciamientos nacionales y las comunidades

afectadas, comprendidos los procesos de paz y el mantenimiento de la paz (percepción, efecto disuasivo), entre otros ámbitos.

En segundo lugar, la Asamblea de los Estados Partes se halla bajo el control de las democracias pequeñas y medianas. Como lo demuestran la Unión Europea, la Unión Africana, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, así como procesos sudamericanos y otros similares, la posibilidad de influir en la gobernanza regional y democrática mundial y la legislación, y de promoverlas, es inmensa... ¡inmensa! ¡La “pausa” de seis o siete años debida al 11 de septiembre debe concluir!

Esencialmente, el Estatuto de Roma tiene diez años de existencia, pero la Corte sólo seis y en realidad cuatro. La capacidad de los países democráticos que comparten la idea de seguir configurando este nuevo e histórico sistema de justicia penal internacional, este nuevo orden jurídico internacional, no tiene precedentes. Creo profundamente que es el progreso de un sueño, de los Einstein y los Gandhi cuyas aspiraciones para la humanidad relativas a un mundo sin guerra; ese sueño no ha de subestimarse. El Estatuto de Roma y la Corte Penal Internacional representan indiscutiblemente los pasos más grandes que han dado los Gobiernos para alcanzar el primer objetivo del preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas desde 1945.

En tercer lugar, la Corte Penal Internacional y la globalización. La globalización se concibe siempre en términos de economía y finanzas, y de información. Pero, en realidad, en este último siglo se han globalizado también la democracia, los derechos humanos, el imperio de la ley y la justicia. A mi juicio, estos aspectos de la globalización también cimientan a las otras formas. En la Cumbre de 2005 los Jefes de Gobierno han aprobado por consenso el principio de unas Naciones Unidas fundadas en tres pilares: la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos. El señor Ban Ki-moon, en su tributo a Kofi Annan, recalcó los vínculos indisolubles que unen la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos como los tres pilares de las Naciones Unidas, sin ninguno de los cuales podrá lograrse la paz en el mundo.

Nuestro destino, nuestro destino de paz y justicia y derechos humanos no están escritos. Las grandes potencias y otros gobiernos han desaprovechado gran parte de las muchas posibilidades que brindaba el final de la guerra fría. El 17 de julio de 1998, empero, es una de las fechas esenciales en la historia del derecho internacional y la paz.

Señor Secretario General, colegas, Excelencias, esta sala, el Consejo de Administración Fiduciaria, es el lugar adecuado para esta reunión – todos somos “fideicomisos” de la promesa enunciada en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas y en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. ¡Debemos triunfar!

Pueda un bardo en el futuro declamar:
Desde este día hasta el final del mundo
sin que en él seamos recordados,
Nosotros, pocos, felices pocos, nosotros, grupo de... legisladores.²

² Adaptado de « Enrique V », de Shakespeare.