

La Corte Penal Internacional: Contra el crimen y la impunidad

Beatriz Brinkmann¹

El 1 de julio de 2002 entró en vigor la Corte Penal Internacional (CPI) con sede en La Haya, luego de haber sido ratificado por más de 60 países el Estatuto aprobado el 17 de julio de 1998 en Roma.

Fueron especialmente los aberrantes e inhumanos crímenes cometidos durante la Segunda Guerra Mundial los que indujeron a la comunidad internacional a ir adoptando numerosas convenciones y tratados como la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948), la Convención sobre la Esclavitud (1926 y 1956), la Convención contra la Tortura (1984), etc., orientados a promover el respeto a los derechos humanos en todo lugar y bajo cualquier circunstancia. Sin embargo, los valiosos principios establecidos en los tratados internacionales son a menudo violados por los mismos gobiernos que los han proclamado. Millones de personas han seguido siendo víctimas de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra sin que los responsables de estos actos hayan debido rendir cuentas ante la justicia. Producto del convencimiento de que es precisamente esta situación de impunidad la que favorece la repetición de los hechos, la comunidad internacional consideró necesario el establecimiento de una instancia internacional encargada de asumir aquellos casos en que la justicia nacional se muestre incapaz o no dispuesta a hacerlo.

El proceso que culminó con la creación de la CPI se remonta a fines de la Segunda Guerra Mundial, en que se constituyeron los Tribunales de Nuremberg y de Tokio para procesar a los criminales de guerra nazis y japoneses. Los principios universales que allí se asentaron alentaron la idea de una justicia penal internacional permanente.

Es así como en diciembre de 1948 la Asamblea General de Naciones Unidas solicitó a la Comisión de Derecho Internacional (CDI) estudiar la implementación de una corte penal internacional. Entre 1949 y 1954 la CDI se abocó a la elaboración de sus estatutos, pero la oposición de las potencias de ambos lados de la guerra fría pusieron obstáculos y condujeron a que la Asamblea General abandonara el respaldo a la iniciativa.

Recién a partir de la nueva situación internacional creada con la caída del Muro de Berlín en 1989, Naciones Unidas retomó la propuesta y pidió a la CDI la preparación de un proyecto de estatuto. Las claras violaciones a los Convenios de Ginebra cometidos durante la guerra en Bosnia-Herzegovina llevaron en 1993 a la creación de un tribunal ad hoc para la ex Yugoslavia, lo que reforzó la discusión sobre la necesidad de una corte permanente. En 1994, tras el genocidio en Ruanda, el Consejo de Seguridad estableció un segundo tribunal especial. Ese mismo año, la Asamblea General formó un comité ad hoc para revisar el proyecto de estatuto de la CPI remitido por la CDI y en diciembre de 1995 designó un comité preparatorio (Prepcom) con la misión de completar su elaboración.

Ese mismo año, el 10 de febrero de 1995, algunas organizaciones no gubernamentales de larga trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos como Amnistía Internacional, crearon la Coalición Internacional de ONG por una Corte Penal Internacional, para trabajar en apoyo a la creación de un tribunal que sea justo, eficaz e

¹ *Profesora de Estado; M.A. y Dr. Phil. de la Universidad de Marburg, Alemania. Miembro del Comité Directivo de CINTRAS.*

independiente. Muy pronto se fueron sumando a esta Coalición innumerables ONG de todas las regiones del mundo y de muchos sectores de la sociedad civil, especialmente los relacionados con los derechos humanos, los derechos de las mujeres y los niños, la paz, el derecho internacional, la asistencia humanitaria y los derechos de las víctimas. De su seno surgieron importantes aportes para el contenido de los estatutos elaborados por el Prepcom.

Antecedida por un largo proceso de discusión, se realizó finalmente en junio de 1998 en Roma una Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios, convocada por la Asamblea General de la ONU para aprobar el Estatuto definitivo de constitución de una Corte Penal Internacional. Participaron 160 Estados, organizaciones intergubernamentales como la Unión Europea, el Consejo de Europa, la Liga de los Estados Arabes, la Organización de los Estados Arabes, la Organización de Policía Criminal Internacional (INTERPOL) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como cerca de 200 ONG de todo el mundo, agrupadas en la Coalición.

Durante las cinco semanas que duró el proceso de debate, las ONG jugaron un importante rol de apoyo a las posiciones de los países del denominado grupo “afín”, cuyos esfuerzos por lograr la creación de una corte independiente y eficaz se veían obstaculizados por las posiciones de carácter obstruccionista promovidas por EE.UU, China, India y los países árabes. El enorme desafío permitió desarrollar formas transregionales de solidaridad y organización, superando fronteras geográficas y de idioma. Representantes de ONG de América Latina y el Caribe, Africa, Medio Oriente y Asia, formularon una declaración conjunta que les permitió difundir la realidad que viven los pueblos de estos tres continentes asolados en las últimas décadas por la mayor cantidad de crímenes de guerra, genocidio y delitos de lesa humanidad. Producto del trabajo conjunto de ONG de todas las regiones, la sociedad civil global surgió como un nuevo referente en la arena de la legislación internacional.

Finalmente, el 17 de julio de 1998, 120 países aprobaron con su voto favorable los Estatutos de un Tribunal Penal Internacional y sólo 7 votaron en contra, en tanto que 21 se abstuvieron. Aunque el arduo proceso de negociaciones no permitió lograr lo óptimo, la aprobación del Estatuto de Roma sin duda constituyó un hito importante en la lucha contra la impunidad y en pro del respeto a los derechos fundamentales de todo ser humano a lo largo y ancho de nuestro mundo.

Aspectos fundamentales de la CPI

A través del largo proceso de negociaciones y debates se fijó el contenido final del Estatuto de la CPI que determina sus principales características y objetivos.¹

▪ Jurisdicción

La Corte tendrá jurisdicción sobre los siguientes delitos:

• Genocidio

El artículo 6 del Estatuto de la CPI confiere a ésta jurisdicción respecto del genocidio tal como se define en el artículo II de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, de 1948. Ahí se establece que si se cometen con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, pueden constituir genocidio los siguientes actos:

- Matanza de miembros del grupo.

- Lesión grave a la integridad física o mental de miembros del grupo.
- Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.
- Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo.
- Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

No se incluye los grupos sociales o políticos en la definición de víctimas potenciales.

Es importante destacar que se dispone expresamente que el hecho de haber actuado por orden de un superior no constituye una circunstancia eximente legítima del crimen de genocidio.

- *Crímenes de lesa humanidad*

El Estatuto define tres características que distinguen los delitos ordinarios de los crímenes de lesa humanidad. En primer lugar, éstos tienen que haber sido cometidos “*como parte de un ataque generalizado sistemático*”, entendiéndose por ataque no sólo una agresión militar, sino que se puede aplicar a leyes y medidas administrativas como deportación o traslado forzoso de población. En segundo lugar, tienen que ir dirigidos “*contra una población civil*” y, en tercer lugar, tienen que haberse cometido de conformidad con “*la política de un Estado o de una organización*”. Por consiguiente, pueden cometerlos agentes del Estado o personas que actúen a instigación suya o con su aquiescencia, como los “*escuadrones de la muerte*”. Asimismo, pueden ser cometidos de conformidad con la política de organizaciones sin relación con el gobierno, como los grupos rebeldes.

Se enumeran 11 tipos de actos que, bajo esas características, pueden constituir crímenes de lesa humanidad:

- Asesinato: homicidio intencionado.
- Exterminio: homicidio intencionado y en gran escala de miembros de un grupo.
- Esclavitud, incluido el tráfico de personas, en particular de mujeres y niños.
- Deportación o traslado forzoso de población.
- Encarcelamiento u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional.
- Tortura.
- Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable.
- Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales religiosos o de género.
- Desaparición forzada de personas.
- El crimen del apartheid.
- Otros actos inhumanos de carácter similar.

- *Crímenes de guerra*

La Corte puede juzgar a personas acusadas de infracciones graves a los Convenios de Ginebra de 1949, pero además tiene competencia respecto de muchas otras violaciones del derecho internacional humanitario, como el dirigir ataques contra la población civil; causar daños a personas indefensas; y cometer ciertos actos prohibidos en territorios ocupados, como el traslado por la potencia ocupante de parte de su población civil al territorio que ocupa, o la deportación de la totalidad o parte de la población del territorio ocupado.

La jurisdicción de la Corte se refiere no sólo a crímenes de guerra cometidos en conflictos armados internacionales, sino también en conflictos armados internos.

- *Agresión* (aún no tipificado).

- **Complementariedad**

De acuerdo al principio de complementariedad, la Corte sólo actuará cuando los tribunales nacionales no tengan la capacidad o la voluntad de hacerlo.

- **Competencia**

La Corte tendrá competencia para iniciar enjuiciamientos si los crímenes se han cometido en el territorio de un Estado que ha ratificado el Estatuto; si el autor de los crímenes es ciudadano de uno de estos países; si un Estado que no ha ratificado el Estatuto hace una declaración de aceptación de la competencia de la Corte sobre un determinado crimen o si el caso ha sido remitido a la Corte por el Consejo de Seguridad de la ONU.

La CPI no juzgará a Estados sino que establecerá la responsabilidad penal individual incluyendo, cuando así corresponda, la de jefes de Estado.

Su competencia se limita a aquellos crímenes cometidos después de su entrada en vigor, es decir, a partir del 1 de julio de 2002.

- **Presentación de denuncias**

El Fiscal de la Corte puede iniciar una investigación basándose en información de cualquier fuente fidedigna, incluidas la víctima, su familia o una ONG, vale decir, no es necesario el consentimiento de los gobiernos nacionales o del Consejo de Seguridad para poner determinados asuntos en conocimiento de la Corte.

- **Garantías de juicio justo**

El Estatuto de la CPI garantiza que el acusado tenga derecho a una vista pública, justa e imparcial. Se estipula expresamente que, de conformidad con la presunción de inocencia, será en el Fiscal en quien recaiga la carga de la prueba a lo largo del juicio.

La CPI no podrá imponer la pena de muerte y la pena máxima será de cadena perpetua.

- **Protección y reparación**

El Estatuto reconoce que, en bien de la credibilidad y la legitimidad de la Corte, será esencial adoptar medidas para garantizar la seguridad, el bienestar físico y psicológico, la dignidad y la vida privada de las víctimas y los testigos y sus familias.

Además de juzgar al autor del crimen, lo que es por sí sólo una forma de reparación de importancia decisiva, la Corte debe establecer medidas que incluyan restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, garantías de no repetición y cualquier otra forma de reparación que se considere apropiada en cada caso.

Deficiencias señaladas por las ONG

Uno de los puntos que creó más polémica entre los Estados miembros y que es más criticado por las ONG lo constituye el hecho que la CPI no haya sido erigida sobre el principio de jurisdicción universal sobre los casos que envuelven graves violaciones a los derechos humanos. Es así como ésta no podrá intervenir en aquellos casos donde las conductas alegadas involucren al territorio o los ciudadanos de un Estado que no ha ratificado el Estatuto y tampoco se ocupará de los crímenes de lesa humanidad ni de los crímenes de guerra cometidos con anterioridad a su entrada en vigor, pese a que ambos fueron declarados imprescriptibles por una Convención aprobada por la propia ONU en 1968.

En segundo lugar, el hecho que el Consejo de Seguridad de la ONU puede solicitar la suspensión de la investigación o del enjuiciamiento por un plazo de 12 meses (renovables aparentemente de manera indefinida), si considera que afectan a la paz y a la seguridad internacional. En la práctica, eso significa que el Consejo de Seguridad tendrá la facultad de poner en movimiento o paralizar la Corte de acuerdo a la apreciación política del Consejo, es decir, la voluntad política de las grandes potencias.

Otra concesión grave es el establecimiento de una cláusula que autoriza a los países a optar por no aceptar la competencia de la Corte sobre los crímenes de guerra por un período de siete años a partir de su integración al Tratado. Eso supone la posibilidad de que los Estados, aún habiendo aceptado la competencia de la Corte, se den una moratoria para cometer crímenes de guerra durante siete años después de su adhesión.

También han sido señalados como deficiencias el hecho que aún no haya sido tipificado el crimen de agresión y la no incorporación de situaciones graves como los crímenes ecológicos, el tráfico de estupefacientes y el tráfico de órganos humanos.

Responsabilidad de los Estados

Abogados consultores de la Coalición de ONG por la CPI como Hugo Adrián Relva de Argentina, han hecho hincapié en que una importante función de la CPI debiera ser la de estimular a los Estados Partes a adaptar la legislación nacional al derecho internacional, especialmente en lo concerniente a la tipificación de todos y cada uno de los crímenes contenidos en el Estatuto de la CPI. En América Latina hasta julio de 2002 eran 11 los países que habían ratificado su adhesión a la CPI: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, un problema central detectado en la mayoría de ellos, es la falta de penalización doméstica de las conductas prohibidas en el Estatuto de la CPI y en otros convenios internacionales. Relva señala que “por ejemplo, en Argentina, a pesar de que la Convención sobre el Genocidio y la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas se consideran parte del texto de la Constitución Nacional, nadie puede ser acusado por la comisión de esos crímenes porque el Código Penal aún no los ha definido y tal definición es un requisito para el ejercicio jurisdiccional de las cortes.”²

Los Estados tienen preeminencia para la realización de procesos por casos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos en su territorio o por sus ciudadanos, pero eso presupone la existencia de una efectiva legislación al respecto. Su implementación, como señala Relva, no sólo facilitará que los gobiernos se acojan a esta

opción, sino que además fortalecerá los esfuerzos por promover el Estado de derecho y contribuirá a la estabilidad y el orden público.

El caso de Chile

El Presidente Eduardo Frei firmó el 11 de septiembre de 1998, cuando se cumplían 25 años del golpe militar en Chile, el Estatuto de Roma y lo envió en enero del año siguiente al Congreso para su ratificación. Luego de tres años, el 23 de enero de 2002, fue aprobado por amplia mayoría en la Cámara de Diputados y pasó al Senado. Sin embargo, el 4 de marzo del mismo año y antes de que se iniciara su discusión en la Cámara Alta, parlamentarios de la oposición de derecha presentaron un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, aduciendo que el Estatuto de la CPI es incompatible con la Constitución chilena y vulnera la soberanía del país, opinión que no es compartida por los partidos de gobierno.

El tribunal Constitucional acogió el requerimiento de la oposición y el 8 de abril de 2002 emitió un fallo en que señalaba que antes de poder ratificar el Estatuto de la CPI es preciso realizar una reforma constitucional, ya que algunas de sus normas son contradictorias con la Constitución chilena. Ante esta situación, el Presidente Ricardo Lagos optó por enviar al Congreso un proyecto de reforma constitucional que consta de un artículo único que expresa: “El Estado de Chile podrá reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional de acuerdo a las condiciones previstas por el tratado aprobado en la Ciudad de Roma, el 17 de julio de 1998...” y que “las disposiciones de esta Constitución no serán obstáculo para la aprobación y ejecución del Tratado a que se refiere el inciso anterior.”

Cabe señalar que países como Alemania, Francia e Irlanda utilizaron un mecanismo similar para poder dar curso a la ratificación, en tanto que España realizó una reforma constitucional más amplia, de modo que hoy toda la Unión Europea ya es parte de la CPI.

Chile no puede quedar aislado del concierto de países que a nivel mundial abogan por el imperio de la justicia y el derecho. El oprobioso pasado de violaciones a los derechos humanos que merecieron la unánime condena de la comunidad internacional, obliga al Estado chileno actual a dar claras señales de su disposición a construir un futuro en que estos hechos no se vuelvan a repetir, ratificando la CPI y reformando nuestra legislación con el objeto de establecer la tipificación de los crímenes de que ésta se ocupará. La oposición de los partidos de derecha a apoyar estas medidas, sólo podría interpretarse como el afán de quedar con las manos libres para, en cualquier momento, poder cometer nuevamente crímenes tan horribles como aquellos en que estuvieron involucrados durante la dictadura de Pinochet.

Implementación de la CPI

Entre el 3 y el 20 de septiembre de 2002 se realizará la primera reunión de la Asamblea de los Estados Parte -el órgano encargado de supervisar a la Corte-, en que serán aceptadas formalmente las nominaciones de candidatos para ocupar los 18 cargos de magistrados y un fiscal que contempla el Estatuto.

La Coalición de ONG por la CPI, que hoy ya agrupa a más de un millar de miembros, ha hecho un llamado a la mayor transparencia en las nominaciones, a fin de asegurar no sólo la competencia de los magistrados sino además una representación geográfica

equitativa, una representación justa de magistrados hombres y mujeres, y una representación de los principales sistemas jurídicos del mundo.

Se espera que la Corte sea inaugurada en marzo de 2003 y comience a investigar casos a mediados de ese año, pese a los desesperados esfuerzos realizados por EE.UU. para hacerla fracasar. La Casa Blanca se ha negado a aceptar la competencia de la CPI con el perverso argumento de que entorpecería su lucha contra el terrorismo y además no trepida en amenazar con sanciones económicas a los países que no se someten a sus designios.

El derecho internacional sólo puede servir a la paz si se consigue que se respete, por tanto es preciso lograr que no tan sólo 76 sino la totalidad de los 139 países que firmaron el tratado de la Corte también lo ratifiquen.

Publicado en revista Reflexión N° 29, ediciones CINTRAS, Santiago de Chile, julio 2002. Págs. 31-35.