



**EQUIPO SOBRE LA CONFERENCIA DE REVISIÓN
COALICIÓN POR LA CORTE PENAL INTERNACIONAL (CCPI)**

**COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES
SOBRE LA COMPLEMENTARIEDAD EN EL CONTEXTO DEL EJERCICIO
DE EVALUACIÓN (STOCKTAKING) DE LA CONFERENCIA DE
REVISIÓN¹**

**OCTAVO PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA DE ESTADOS
PARTES**

22 - 25 de marzo de 2010

El Equipo sobre la Conferencia de Revisión (el Equipo) de la Coalición considera que el proceso de evaluación, como fue expresado durante las preparaciones para la octava sesión de la Asamblea de Estados Partes, es un componente esencial de la Conferencia que funciona como medio a través del cual es posible reflexionar sobre el desempeño del sistema establecido por el *Estatuto de Roma* hasta el momento; conforma también una plataforma para la reafirmación de los principios y normas legales fundamentales que sostienen la lucha contra la impunidad.

En relación a esto, el Equipo quiere reconocer el trabajo realizado por los Estados Partes en el transcurso de la octava sesión de la Asamblea. Allí se identificaron los cuatro principales temas que serán evaluados y se llevaron a cabo las preparaciones para este proceso a través de la inclusión de nuevas discusiones sobre las propuestas, los formatos y los resultados en el período de sesiones de la Asamblea. Los miembros de la Coalición han sido invitados a participar en discusiones informales sobre las cuatro temáticas del proceso de evaluación dentro del marco de discusiones de los Grupos de Trabajo de La Haya y Nueva York y agradecen la oportunidad de poder aportar información durante el desarrollo de los planes y las discusiones.

Los miembros de la Coalición han tomado un importante rol en todos los aspectos del ejercicio de evaluación; el Equipo quiere aprovechar esta oportunidad para comentar y observar el boceto del documento de antecedentes de los Puntos Focales de complementariedad.

El Equipo reconoce la atención prestada por los Estados Partes al principio de complementariedad y el modo en el que el boceto del documento de antecedentes subraya las principales obligaciones de los Estados Partes de acuerdo con el Estatuto de Roma. Como lo expresa el documento, cumplir con estas obligaciones no está sujeto a la asistencia internacional. Al mismo tiempo, el documento también explica que el Equipo apoya la idea de que los Estados Partes reconozcan la necesidad de realizar más esfuerzos para aumentar las posibilidades de que las autoridades nacionales investiguen y procesen los más terribles crímenes internacionales. Estas iniciativas de complementariedad son necesarias para fortalecer la lucha mundial contra la impunidad.

¹ El trabajo del Equipo sobre la conferencia de Revisión refleja la postura de los miembros de la Coalición que son más activos en cuestiones particulares y ha sido realizado en conjunto con otros equipo de la Coalición, pero este documento no debe ser tomado como un reflejo del punto de vista de todos los miembros/organizaciones de la CCPI.

Los miembros del Equipo han seguido de cerca este proceso y han contribuido con información para las diversas iniciativas de las distintas situaciones donde se han llevado a cabo estos crímenes con el fin de asegurar que se cumpla con la complementariedad en la práctica. Los miembros también se han encargado de que este principio se haga realidad a través de campañas de ratificación mundial que apuntan a lograr que la CPI sea una institución realmente global, asesorando a los Estados sobre las legislaciones de implementación del Estatuto de Roma y llevando a cabo proyectos de capacitación. Por tanto, el Equipo se encuentra en una posición única a la hora de proveer la experiencia necesaria y el conocimiento institucional para los preparativos del ejercicio de evaluación y para las discusiones de la Conferencia de Revisión.

El Equipo apoya el enfoque general y los contenidos del borrador del documento de antecedentes de los Puntos Focales, incluyendo, en gran medida, las recomendaciones dirigidas a los estados Partes, la Asamblea, la CPI y otros actores. El Equipo considera particularmente que el boceto del documento de antecedentes y la resolución no generan ninguna obligación adicional para los Estados Partes hasta ahora, dado que simplemente buscan afirmar las obligaciones ya existentes que fueron acordadas a través del Estatuto de Roma. De acuerdo con esto, el Equipo también apoya la necesidad de unir todos los esfuerzos actuales de los Estados Partes y de las organizaciones internacionales y regionales para vencer la impunidad en el contexto de los crímenes del Estatuto de Roma. Sin embargo, el Equipo quiere realizar los siguientes comentarios y observaciones con la intención de contribuir al fortalecimiento de las discusiones e iniciativas sobre complementariedad de la Conferencia de Revisión y en general.

Evaluación de la complementariedad en la práctica

El Equipo reconoce que desde un primer momento el boceto del documento de antecedentes declara que "examinará las experiencias llevadas a cabo hasta ahora con el principio de complementariedad" con la idea de "buscar formas que permitan que el sistema del Estatuto de Roma pueda resultar fortalecido en un futuro". El Equipo está de acuerdo en que las discusiones significativas sobre complementariedad deben estar acompañadas de una evaluación de lo que los Estados Partes han hecho para cumplir con sus obligaciones de complementariedad en sus propias jurisdicciones. Parte de esta evaluación debe tener en cuenta el papel desempeñado por la Corte, otros Estados, las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil a la hora de promover la aplicación del principio de complementariedad, legalmente vinculante para los Estados Partes.

A pesar de que la Estrategia de la Fiscalía y la presentación del Secretario en la Conferencia Consultiva sobre Justicia Penal Internacional de septiembre de 2009 brindaron cierto grado de información sobre las actividades de la Corte (también descritas en el boceto del documento de antecedentes), a excepción de las respuestas a los cuestionarios emitidos por la Secretaría de la Asamblea en el marco del Plan de Acción, el Equipo no conoce ningún documento que reúna y evalúe las experiencias de los Estados Partes.

Por tanto, el Equipo quiere alentar los esfuerzos para reunir estas experiencias como parte del ejercicio de evaluación (stocktaking). Teniendo en cuenta la ausencia de documentos de antecedentes de la Mesa (como, por ejemplo, los que sí existen para temas de cooperación) que puedan contribuir a la hora de crear un marco de referencia para el alcance y los

parámetros de esta cuestión, su consideración podría lograrse solicitando información directamente a los Estados Partes sobre las medidas que han sido implementadas dentro de sus propias jurisdicciones que puedan facilitar la investigación y el procesamiento a nivel nacional de los crímenes del Estatuto de Roma.² Además, la Conferencia de Revisión debe considerar aquellas situaciones que son sujeto de evaluaciones preliminares por parte del Fiscal o los países con situaciones y las medidas tomadas y/o los obstáculos enfrentados, de haber alguno, a la hora de implementar dichas medidas luego del inicio de las investigaciones o del anuncio del comienzo de una evaluación preliminar por parte del Fiscal. El Equipo puede contribuir con este proceso. Cualquiera de estas presentaciones debe ser objetiva y debe resaltar no sólo las decisiones correctas que se han tomado, sino también las dificultades que se han encontrado y las áreas en donde se necesitan realizar más esfuerzos.

Incapacidad y falta de intención

El Equipo destaca que el boceto del documento de antecedentes se refiere correctamente tanto a la incapacidad como a la falta de intención de los Estados a la hora de procesar los crímenes internacionales. A pesar de que el documento indica que la falta de intención a la hora de realizar procedimientos genuinos representa un desafío especial y que la “asistencia y la cooperación por sí solas no resolverán todas las cuestiones relacionadas con la impunidad”, en general el documento plantea actividades que apuntan a la incapacidad, más que a la falta de intención.

El Equipo está de acuerdo con el énfasis dado y entiende la necesidad de lidiar con la incapacidad de los Estados a la hora de tratar con crímenes internacionales dentro de sus propias jurisdicciones. La ausencia de habilidades legales o institucionales es de hecho una barrera para el procesamiento de crímenes internacionales serios. Sin embargo, el Equipo sugiere que el énfasis de las discusiones de la Conferencia de Revisión también se sitúe sobre la falta de intención de tratar dichos crímenes. Una jurisdicción penal nacional que ha desarrollado su sistema judicial a través de la ayuda de terceros podría aún fallar a la hora de llevar a cabo su propia investigación o sus procedimientos judiciales debido a problemas sistemáticos como la falta de independencia judicial o procesal. La asistencia técnica y la capacitación no son capaces de resolver estos problemas sistemáticos que generan la falta de intención. De hecho, en algunas situaciones la incapacidad puede estar muy vinculada a la falta de intención. Por ejemplo, las autoridades que declaran no poder actuar debido a las barreras nacionales para lograr justicia como las amnistías, los estatutos de limitación e inmunidad, también demuestran la falta de intención para lidiar con los obstáculos nacionales. Lo mismo puede ser aplicado a las jurisdicciones nacionales que han desarrollado instituciones judiciales fuertes sin la necesidad de asistencia de terceros, pero que no tienen la intención de activarlas para luchar contra la impunidad. A la inversa, las iniciativas de capacitación pueden contribuir a generar intenciones a través de la creación de conciencia y a través de proyectos de entrenamiento a profesionales del derecho y autoridades nacionales.

² La exitosa operación de arresto en Alemania y el consecuente ejercicio de la jurisdicción contra de los líderes de las FDLR, el Sr. Ignace Murwanashayaka y el Sr. Straton Musoni, es un ejemplo de la utilización de dichos mecanismos por parte de una jurisdicción nacional (ver el discurso del Sr. Jean-Michel Dumont, Asesor político del Representante Especial de los Grandes Lagos de la UE, de la Conferencia Internacional sobre Justicia y Paz de AMP de diciembre de 2009, <http://www.pgaction.org/Kinshasa2009.html>).

El Equipo reconoce las complejidades de este tema, pero de todos modos recomienda que sea incluido en las discusiones de la Conferencia de Revisión. Esto podría complementar una discusión sobre las iniciativas de capacitación, que sin intención política para investigar o procesar, podrían no ser exitosas a la hora de contribuir con la reparación de la impunidad.

Complementariedad en situaciones bajo investigación y análisis preliminares

El Equipo reconoce la intención de los Puntos Focales a la hora de identificar los escenarios específicos que podrían dar lugar a la necesidad de esfuerzos positivos de complementariedad y recibe a bien el enfoque general propuesto. En particular, el Equipo reconoce la importancia de las iniciativas para las situaciones donde el Fiscal ha iniciado una investigación o un examen preliminar. Las situaciones que están bajo análisis preliminar ofrecen una oportunidad única para promover los procedimientos nacionales; el hecho de que la Fiscalía esté considerando abrir una investigación podría fomentar los esfuerzos locales con el fin de evitar las acciones de la CPI, especialmente en los casos donde la falta de intención ha bloqueado tradicionalmente las iniciativas nacionales de búsqueda de responsables. En aquellos Estados donde el Fiscal está investigando o la Corte está adjudicando, ya existe una necesidad crítica de lidiar con la impunidad, incluyendo investigaciones y procesos para aquellos que probablemente no serán juzgados en la CPI. Como lo indica el documento, “[estas situaciones exigen una acción inmediata]”. Esto también podría ayudar a capitalizar la experiencia obtenida en los países con situaciones de la CPI y podría permitir que los Estados Partes y otros puedan utilizar la experiencia de los oficiales de la CPI y su personal a la hora de realizar esfuerzos positivos de complementariedad. Enfocar los esfuerzos en las situaciones existentes de la CPI podría también brindar un útil punto de partida para la función designada recomendada en el boceto del documento de antecedentes.

Como fue identificado en el documento, esto no significa que se reste atención a las obligaciones que todos los Estados Partes han adquirido al adherirse al régimen legal del Estatuto de Roma basados en el principio de complementariedad, que obliga a cada Estado a ejercer su jurisdicción penal sobre los responsables de crímenes internacionales. Así, el tratamiento de la Conferencia de Revisión al tema de la complementariedad debe ser extendido a todos los Estados que han decidido acatar las normas y los principios del Estatuto de Roma.

La importancia de la experiencia especializada y las iniciativas objetivo

El boceto del documento destaca que algunas actividades que podrían tener un impacto positivo en la complementariedad ya están siendo aplicadas por los Estados contribuyentes, incluyendo los programas extensivos sobre el estado de derecho de las organizaciones enfocadas al desarrollo de la cooperación, y resalta el deseo de aumentar las sinergias entre dichas actividades y el sistema del Estatuto de Roma, así como unificar las cuestiones del estado de derecho internacional y nacional y de la justicia penal entre todos los sectores del gobierno. El Equipo desea destacar la importancia de poner el foco de la investigación y el procesamiento de crímenes internacionales serios en iniciativas nuevas o existentes. Más allá de que los programas apunten a brindar asistencia legislativa, técnica y capacitación, o la construcción de una infraestructura física, todos deben ser iniciados y realizados con la

intención específica de permitir que las jurisdicciones nacionales puedan cumplir con sus obligaciones de acuerdo con el Estatuto de Roma.³

Asegurar este enfoque es central para alcanzar la complementariedad. Aunque dichos programas apuntan en general a la construcción o reconstrucción de una infraestructura judicial y de investigación funcional, generalmente no se centran en la implementación o aplicación del sistema del Estatuto de Roma o son totalmente inadecuados y, en consecuencia, generan un sistema nacional incapaz de procesar crímenes internacionales. Las experiencias pasadas sugieren que cuando no hay un foco sobre el procesamiento de crímenes internacionales -y del mismo modo, cuando no se cuenta con la experiencia especializada, más allá del foco- los programas basados en el estado de derecho no podrán tener éxito a la hora de fomentar el procesamiento de los crímenes del Estatuto de Roma.

Anexos

En el documento hay varias referencias a anexos en donde se detallan ejemplos de asistencias en áreas en donde se dieron casos de complementariedad positiva, como legislaciones, asistencias técnicas, infraestructuras físicas y recursos. El Equipo entiende que esto busca promocionar programas particulares organizados por personas comprometidas con la complementariedad positiva dentro del estado de derecho, incluyendo a los Estados, organizaciones internacionales y regionales y a la sociedad civil. Dado que estos anexos, así como los programas identificados en los mismos, parecen brindar referencias o modelos para futuras iniciativas de complementariedad positiva, es crucial que, al determinar los contenidos de los anexos, se seleccionen programas exitosos que apunten a la justicia penal internacional y el Estatuto de Roma.

El Equipo está realizando consultas con todos los miembros de la CCPI que también están comprometidos activamente con los esfuerzos de complementariedad positiva con la idea de compilar ejemplos de programas relacionados con el principio de complementariedad que puedan ser de interés para los Puntos Focales. El Equipo quiere compartir esta lista con los Puntos Focales.

Resultados

El Equipo quiere resaltar la necesidad de obtener resultados concretos en la Conferencia de Revisión con la intención de generar resultados tangibles que puedan capitalizar las discusiones en Kampala, asegurar que todo el tiempo invertido en las preparaciones de los

³ En relación con la implementación del Estatuto de Roma, algunos miembros del Equipo han identificado dificultades y debilidades recurrentes en la legislación nacional que derivaron en “modelos” o bocetos que han sido estructurados por organizaciones internacionales para asistir técnicamente a los Estados. Las discusiones sobre cuestiones puntuales que deben ser tratadas y revisadas por estas organizaciones intergubernamentales y que preocupan a los Estados han comenzado en la 8ª Asamblea de Estados Partes (ver la *Publicación de la AEP N° 2009/10*, p. 3, 24 Nov. 2009: *Encuentro sobre cuestiones técnicas relacionadas con la legislación de implementación (organizado por Acción Mundial de Parlamentarios y Amnistía Internacional*, www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/37885D7A-EB61-46B4-9331-B8CC168097B2/0/ICCASPASP8Journal23Nov2009.pdf). Entre estas cuestiones puntuales, expertos que participaron en el evento identificaron una incorporación selectiva de algunos principios generales de derecho penal internacional en la mayoría de los sistemas legales nacionales, definiciones inadecuadas para los crímenes del ER en ciertas legislaciones nacionales y la politización del proceso para ejercer la jurisdicción sobre los crímenes del ER en algunos sistemas nacionales.

temas relacionados con el proceso de evaluación valga la pena y lograr un seguimiento adecuado de la complementariedad por parte de la Asamblea. En este aspecto, el Equipo apoya la sugerencia de los Puntos Focales de emitir una resolución y, en particular, apoya la recomendación que sugiere establecer una "función designada". El Equipo recibe a bien las continuas discusiones sobre el mandato de la misma y apoya la idea de traspasar dichas obligaciones a esta "función designada" una vez establecida. El Equipo se ha tomado también la libertad de sugerir el uso de un idioma adicional en el boceto de la resolución, con esto se busca reafirmar el compromiso de los Estados Partes a cumplir con sus obligaciones de acuerdo con el Estatuto.