

Llamada a la acción de las organizaciones no gubernamentales (No. 4)
Mayo de 1998

I. EL ESTABLECIMIENTO DE UN TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL EFICAZ

Al aproximarse el final de la década más violenta de la historia de humanidad, tenemos la oportunidad única de contribuir al cese de los crímenes internacionales más violentos. El 15 de junio de 1998, más de 100 naciones se reunirán en Roma para crear un Tribunal Penal Internacional (TPI) permanente dedicado a la investigación y enjuiciamiento de los acusados de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra graves, cuando los tribunales nacionales no estén disponibles o sean ineficaces. Que el tribunal se convierta en un instrumento eficaz para prevenir y sancionar estas atrocidades o en una fachada sin sentido depende de la movilización de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

De hecho, los avances en la creación del TPI se pueden atribuir a la persistencia de las ONG y al grupo creciente de pequeños y medianos Estados con “ideas afines,” similar al que encabezó el tratado de las minas de 1997. El grupo con ideas afines, con miembros de todas las regiones del mundo, se ha impuesto como la fuerza que lidera el movimiento para un Tribunal eficaz e independiente y ha ofrecido un testimonio elocuente de la universalidad del apoyo al TPI.

Lamentablemente, los Estados Unidos y Francia están defendiendo posiciones que subordinarían el Tribunal al Consejo de Seguridad y socavarían gravemente su eficacia y credibilidad. Los Estados Unidos están utilizando incluso al Pentágono para presionar a las fuerzas armadas de todo el mundo. Otros Estados, como India, Irán, Colombia y Egipto, están intentando obstruir la creación del Tribunal al imponer su punto de vista minoritario a los miembros del Movimiento de Países No Alineados, muchos de los cuales ya han formulado posiciones claramente progresistas.

Aunque los Estados con ideas afines han hecho avances importantes, la prueba definitiva de su fortaleza y cohesión tendrá lugar en Roma. El resultado de la Conferencia de Plenipotenciarios dependerá de la capacidad de los Estados con ideas afines de resistir la presión por parte de los que se oponen a un Tribunal totalmente independiente, así como de los pocos que prefieren que no exista un Tribunal. El grupo con ideas afines debe identificar los criterios fundamentales para el establecimiento de un TPI eficaz y rechazar los compromisos que no cumplan los requisitos mínimos. No se debe desaprovechar esta oportunidad histórica.

En este contexto, las ONG pueden realizar una contribución importante para garantizar el establecimiento de un Tribunal eficaz e independiente. Debemos recabar el apoyo a nivel nacional para alentar a los gobiernos que realizan una labor constructiva y reforzar la presión cuando su compromiso flaquea. Durante las semanas previas a la Conferencia de Roma, debemos seguir responsabilizando a los gobiernos de sus posiciones sobre el TPI, fortalecer el compromiso de los gobiernos con ideas afines de establecer un TPI fuerte y aumentar la presión política sobre los gobiernos que siguen obstaculizando la creación de un Tribunal eficaz e independiente.

Nuestras iniciativas ayudarán a determinar si el TPI resultante tendrá la autoridad e imparcialidad necesarias para impartir justicia o si sus competencias se verán limitadas por

una dependencia en el consentimiento de Estados que pueden ser cómplices de los crímenes en cuestión.

Human Rights Watch publica la Llamada a la acción No. 4 para destacar los temas que, desde nuestro punto de vista, determinarán la eficacia del Tribunal y para señalar sugerencias básicas para las iniciativas de las ONG.

II. TEMAS FUNDAMENTALES PARA GARANTIZAR UN TRIBUNAL EFICAZ

Aunque existen muchos temas importantes para el funcionamiento de un TPI eficaz e independiente, Human Rights Watch considera que los cinco pilares siguientes son los puntos de referencia fundamentales para el estatuto del Tribunal¹:

1. Exigir el consentimiento por parte de los Estados por los crímenes que ya forman parte de la jurisdicción universal es regresivo y paralizaría al TPI

En el derecho internacional ya se reconoce la jurisdicción universal sobre el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. Debido a que estos crímenes constituyen un atentado contra toda la comunidad internacional, sus responsables pueden ser juzgados en cualquier jurisdicción. El principio de jurisdicción universal establecido hace que el requisito de consentimiento por parte de los Estados sea regresivo. Según una propuesta presentada por Alemania, el TPI debería poder imponer su competencia en crímenes y casos concretos sin que exista un requisito adicional de consentimiento por parte de los Estados.

Sin embargo, otras propuestas de condiciones previas al ejercicio de la competencia del Tribunal presentan obstáculos importantes. Uno de los modelos, conocido como el modelo “optativo,” permite que cada estado elija que crímenes pueden ser juzgados por el Tribunal. Francia ha propuesto que los Estados deberían tener la capacidad de no consentir la jurisdicción del Tribunal en función de cada caso. Por otro lado, el Reino Unido ha propuesto que el TPI no debería tener la capacidad de tratar un caso a no ser que el Estado donde se produjo el crimen y posiblemente el Estado donde está detenido el acusado hayan ratificado el estatuto. Durante las negociaciones del Comité Preparatorio de marzo-abril de 1998, los Estados Unidos sugirieron que se incluyera también la ratificación por parte del Estado de ciudadanía del acusado. En el mejor de los casos, estos requisitos complicados sobre el consentimiento o la ratificación por parte de los Estados conducen a una aplicación selectiva de la justicia, o, en el mejor de los casos, a una paralización total del Tribunal.

2. La injerencia política en el TPI, con mecanismos tales como el veto del Consejo de Seguridad a los casos admitidos por el Tribunal, es inaceptable

Aunque es esencial que el Consejo de Seguridad mantenga su facultad primordial de determinar las

¹ En este documento, la expresión “actual Borrador del Estatuto” hace referencia al documento Zutphen (el texto consolidado en Zutphen, Países Bajos, en enero de 1998) y a las revisiones hechas durante la sesión de marzo-abril 1998 del Comité Preparatorio. Este documento servirá de base para las negociaciones en Roma.

amenazas a la paz y la seguridad internacionales, esta función debe mantener un equilibrio con la necesidad de proteger la imparcialidad y credibilidad del Tribunal. En una de las propuestas contenidas en el Borrador del Estatuto se exige que el Tribunal obtenga la aprobación del Consejo de Seguridad antes de iniciar los procedimientos de un caso relacionado con una situación que el Consejo esté “tratando” de conformidad con el Título VII de la Carta de las Naciones Unidas. Esta propuesta permitirá a los miembros permanentes utilizar su poder de veto para proteger a posibles acusados siempre que estén en juego sus intereses nacionales, y pondrá en peligro por lo tanto la independencia y credibilidad del Tribunal.

En agosto de 1997, Singapur presentó una propuesta por la que se exige que el Consejo de Seguridad tome la decisión afirmativa de retrasar los procedimientos del TPI si existe un auténtico conflicto entre paz y enjuiciamiento. La propuesta de Singapur impediría que alguno de los miembros permanentes tomara medidas unilaterales para obstruir los procedimientos del TPI. Sin embargo, la enmienda presentada por Singapur es preocupante por que sigue permitiendo la injerencia política en el Tribunal y un periodo de retraso ilimitado durante el cual el TPI no podría ejercer su competencia.

3. El fiscal debe tener el poder de iniciar investigaciones basadas en información procedente de cualquier fuente, incluidas las víctimas y las organizaciones no gubernamentales

El actual Borrador del Estatuto estipula que el Fiscal sólo puede iniciar una investigación cuando el Consejo de Seguridad le haya sometido un caso o cuando un Estado Parte, que haya aceptado la competencia del Tribunal, presente una denuncia. Dada la posibilidad de que los Estados y el Consejo de Seguridad estén reticentes, por varios motivos, a presentar casos ante el TPI, si no se amplían los “mecanismos de denuncia” se limitará la autoridad del Tribunal, se reducirá considerablemente el número de casos procesados por el mismo y algunos crímenes quedarán sin castigo. Se debe ampliar el “mecanismo de denuncia del TPI permitiendo que el Fiscal inicie una investigación partiendo sus propias investigaciones o de información procedente de cualquier fuente, incluidas personas individuales y ONG.

En las sesiones de marzo de 1998 del Comité Preparatorio, Argentina y Alemania propusieron que el Fiscal pudiera iniciar una investigación partiendo de información procedente de las víctimas o de otras fuentes. Antes de proceder con la investigación, el Fiscal debe demostrar a la Sala de Instrucción que existe una “base razonable” para investigar. Aunque esta norma es razonable para la revisión judicial en la etapa inicial, cualquier requisito adicional constituiría una limitación inaceptable.

4. El principio de complementariedad es necesario para garantizar la preeminencia de los tribunales nacionales, pero no puede justificar retrasos prolongados de las investigaciones del TPI

El TPI ha sido concebido como complemento de los sistemas de justicia penal nacionales en los casos en que dichos procedimientos judiciales no estén disponibles o sean ineficaces. El principio de complementariedad garantiza que el TPI no suplanta a los tribunales nacionales que siguen

teniendo la responsabilidad primordial de llevar a los acusados ante la justicia. En el Borrador del Estatuto se establece que un caso sólo será admisible cuando un sistema judicial nacional “no esté dispuesto o sea incapaz” de llevar a cabo una investigación o un enjuiciamiento. En el Estatuto se establece pertinentemente que, aunque el acusado y los Estados afectados pueden recurrir la admisibilidad, el Tribunal tiene la última palabra en relación a la misma.

Durante la sesión de marzo-abril de 1998 del Comité Preparatorio, los Estados Unidos introdujeron un nuevo Artículo 11 *bis* por el que se exige que el Tribunal anuncie públicamente que se ha sometido un asunto al TPI y permita que los Estados retrasen las investigaciones del TPI hasta seis meses o un año. El trasfondo de la propuesta de los Estados Unidos es insistir en que el TPI defiera a enérgicas y verdaderas investigaciones y enjuiciamientos nacionales. Sin embargo, las preocupaciones de los Estados Unidos ya han sido planteadas en el Borrador del Estatuto, dado que los principios de complementariedad constituyen criterios muy selectivos para el establecimiento de la admisibilidad y permiten que los Estados presenten recursos a la admisibilidad antes y al comienzo del proceso judicial. El Artículo 11 *bis* propuesto permite que los Estados que actúen de mala fe puedan mantener a raya al TPI y que se pongan en peligro las pruebas y los posibles testigos.

5. La definición de los crímenes de guerra debe contemplar la realidad de los conflictos armados contemporáneos

La competencia del Tribunal sobre los crímenes de guerra debe aplicarse al mismo tipo de actos criminales independientemente de que hayan sido cometidos en conflictos armados internacionales o internos. El Estatuto del Tribunal debe contemplar el hecho que los conflictos armados contemporáneos son predominantemente internos. Para que el TPI tenga un papel relevante en el mundo contemporáneo, debe tener la capacidad de procesar toda una serie de crímenes internacionales cometidos en conflictos armados internos. Además, debe tener competencia sobre los actos frecuentes en los conflictos armados contemporáneos, entre ellos, los ataques indiscriminados contra civiles, los daños generalizados y graves al medio ambiente y los desplazamientos forzados de la población civil.

Human Rights Watch considera que, para que el Tribunal sea un organismo creíble y eficaz, estos cinco pilares deben estar vinculados con los siguientes principios y mecanismos del Estatuto.

- **El Estatuto y las normas probatorias y procesales deben ser un reflejo de los niveles más altos de justicia, y deben contener la protección completa de los derechos de los acusados, las víctimas y los testigos**

El TPI debe respetar y defender los niveles más altos de justicia. El Estatuto debe contener los principios fundamentales del debido proceso que gobiernan el arresto, la detención preventiva, el juicio, los derechos del acusado, las pruebas y la protección de las víctimas y los testigos. Aunque los jueces requieren directrices claras sobre las normas probatorias y procesales, no es práctico no necesario incluir todos los detalles en el Estatuto. En la sesión de marzo-abril de 1998 del Comité Preparatorio, se produjo el acuerdo general de que las normas procesales y probatorias deberían incluirse en un documento separado. Sin embargo, algunos Estados ha sugerido que no se debe plantear la ratificación del Estatuto del TPI hasta

que se hayan completado las normas procesales y probatorias. Human Rights Watch considera que esta propuesta sólo sirve para retrasar el establecimiento del Tribunal.

- **El TPI debe tener la facultad de procesar con eficacia la violencia sexual y de género**

Las mujeres son objetivo y víctimas habituales de horribles crímenes internacionales y con frecuencia se les ha negado el acceso a la justicia tanto a nivel nacional como internacional. Los conflictos de Ruanda y la ex Yugoslavia son sólo los ejemplos recientes de los niveles atroces de violencia contra la mujer, que incluye la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada y otras formas de ataque sexual. El TPI debe tener todo el poder para procesar la violencia sexual y de género si pretende cumplir con su mandato de acabar con la impunidad por las violaciones más graves del derecho internacional. Con este objetivo, el Estatuto del TPI debe reconocer claramente la competencia del Tribunal sobre estos crímenes contra la mujer y adoptar principios y procedimientos legales que faciliten el enjuiciamiento de estos crímenes, mientras se respetan los derechos del acusado.

La posibilidad de procesar eficazmente los crímenes relacionados con el género aumentaría considerablemente si las mujeres están representadas en todos los niveles del tribunal, especialmente en la fiscalía, la Unidad de Víctimas y Testigos y dentro de la propia judicatura. Además, se debe incluir el requisito de tener experiencia en casos de violencia de género entre las calificaciones necesarias para ocupar los puestos del TPI.

- **El TPI debe definir como crimen de guerra la utilización de niños soldados, limitar su jurisdicción a las personas mayores de 18 años e incorporar personas expertas en los derechos del niño**

Una de las tendencias más alarmantes de los conflictos armados contemporáneos es el recurso cada mayor a los niños como soldados. Suelen ser reclutados por su vulnerabilidad y maleabilidad únicas, lo que les hace susceptibles al control psicológico y físico, y por el miedo a la intimidación por parte de sus mandos. Aunque muchos niños soldados cometen abusos graves, deben ser considerados víctimas de los conflictos en los que se ven obligados a participar. Dadas su estructura y finalidad, el Tribunal no es un foro adecuado para juzgar a niños de manera coherente con las normas del derecho internacional del menor establecidas, que insisten en la rehabilitación de los menores en lugar del castigo; y la competencia del Tribunal debe limitarse a las personas mayores de 18 años cuando se cometió el crimen. Al mismo tiempo, el Estatuto del TPI puede ser un elemento de disuasión importante para la utilización de niños en los conflictos armados si se estipula como crimen guerra la participación forzada de menores de 18 años en las hostilidades. De manera a garantizar que el TPI respeta y defiende los derechos del niño, tanto de los menores víctimas como responsables de los crímenes, entre los miembros del Tribunal debe haber personas con experiencia en la protección del menor.

- **El TPI debe tener la facultad de ofrecer apoyo y conceder indemnizaciones a las víctimas y a los testigos**

La experiencia de los Tribunales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda demuestra con toda claridad que los testigos se enfrentan a graves problemas de seguridad, psicológicos y médicos. Las víctimas de los crímenes de género que testifican pueden experimentar estigma y vergüenza profundas. Por estos motivos, Human Rights Watch apoya la creación de una Unidad de Apoyo y Protección de Testigos dentro de la Oficina de Registro con el fin de proteger el bienestar físico y psicológico de los testigos -- especialmente las víctimas -- y de sus familiares, antes, durante y después de los procedimientos judiciales.

Las víctimas y sus representantes tienen derechos a indemnizaciones de conformidad con el derecho internacional en relación a las violaciones graves como las que corresponden a la jurisdicción del Tribunal. Human Rights Watch sugiere que la manera más eficiente para que la comunidad internacional ponga en práctica el ejercicio de este derecho es a través del mecanismo del TPI. En consonancia con las nuevas normas legales internacionales, las indemnizaciones deben entenderse en sentido amplio y abarcar “la restitución, la compensación, la rehabilitación, la satisfacción y las garantías de que no se repetirá el crimen.”

III. LA NECESIDAD CRÍTICA DE ACTIVISMO POR PARTE DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Durante los últimos tres años de negociaciones del Comité Preparatorio sobre el Borrador del Estatuto del TPI, las ONG, por medio del cabildeo con los funcionarios y los delegados del gobierno, ha destacado las preocupaciones en materia de derechos humanos e influido en el desarrollo de las posiciones nacionales. La presión de las ONG contribuyó a garantizar que la Asamblea General aprobara la Conferencia de Plenipotenciarios de 1998. En las sesiones recientes del Comité Preparatorio se ha demostrado que las presiones de las ONG han persuadido a los gobiernos para que reconsideren sus posiciones durante las negociaciones.

Tanto durante el periodo previo a la Conferencia de Plenipotenciarios como durante la misma, un alto nivel de actividad sostenida por parte de las ONG en relación al TPI será fundamental. A principios de junio, Human Rights Watch publicará una Llamada a la Acción de las ONG en la que se incluirán sugerencias concretas de cara a la Conferencia de Plenipotenciarios. Invitamos a su organización a que emprenda las siguientes acciones durante las próximas seis semanas:

- **Solicite entrevistas con los funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Justicia.** Insista en la importancia que su organización concede a la creación de un Tribunal eficaz. Dichas reuniones serán especialmente importantes durante el mes de mayo, cuando el gobierno esté formulando sus posiciones sobre el TPI de cara a la Conferencia de Plenipotenciarios. Durante esas entrevistas su organización podría:

* Pedir una presentación de la posición de su gobierno en relación a los “cinco pilares clave” que serán absolutamente esenciales para garantizar el establecimiento de un Tribunal fuerte e independiente. Instarles a que incluyan estos cinco pilares como elementos esenciales en su documento definitivo y a que rechacen compromisos que no cumplan estos requisitos mínimos.

* Pedir que su gobierno envíe una delegación numerosa a la Conferencia de Plenipotenciarios y que estas delegaciones incluyan a personas con experiencia en materia de derechos humanos. La ONU ha establecido un fondo para permitir la asistencia a la Conferencia de Plenipotenciarios a los países menos desarrollados.

Si los funcionarios del gobierno no están disponibles para entrevistas personales, hágales saber sus opiniones por fax o carta.

- **Solicite a los funcionarios del gobierno que hagan declaraciones públicas en relación al TPI.** Cuando sea pertinente, invite a los funcionarios del gobierno a que participen en presentaciones públicas o celebren conferencias de prensa conjuntas con las ONG. Al hacer público el apoyo gubernamental al TPI facilitará que el gobierno mantenga su posición cuando se enfrente a las presiones de la Conferencia de Plenipotenciarios.
- **Solicite declaraciones públicas sobre el TPI a los organismos intergubernamentales.** Inste a los representantes de otros organismos intergubernamentales con experiencia en casos relevantes, como los derechos de la mujer, del niño, el derecho humanitario y las personas desplazadas, a que realicen declaraciones públicas sobre la importancia del TPI para la protección y promoción de esos derechos.
- **Organice iniciativas de apoyo a un TPI eficaz e independiente.** Su organización -- en solitario o con otras organizaciones -- puede organizar iniciativas importantes para concienciar a nivel nacional sobre el TPI y apoyar la posición de su gobierno. Entre esas iniciativas se pueden encontrar enviar cartas individuales, patrocinar una campaña de recogida de firmas o una campaña de cartas postales destacando los temas importantes para el establecimiento de un Tribunal eficaz. Si lo solicita, Human Rights Watch, la Coalición de ONG y otras organizaciones de derechos humanos pueden poner a su disposición textos orientativos para recogida de firmas o campañas de cartas postales.
- **Concienciar al público sobre el TPI a través de los medios de comunicación.** Póngase en contacto con las juntas editoriales y columnistas de los periódicos más importantes y coménteles la importancia de la TPI y la posición de su gobierno sobre este tema. Escriba cartas al director o artículos de opinión manifestando el apoyo de su organización a un Tribunal fuerte y relacionando el TPI con los debates nacionales existentes sobre la impunidad y los tribunales internacionales.
- **Inste a la creación de coaliciones de “Amigos del TPI” dentro de los parlamentos nacionales.** En noviembre, se estableció una coalición de “Amigos del TPI” dentro del Parlamento Europeo. Se pueden crear coaliciones similares dentro de los parlamentos nacionales para que el tema del TPI esté muy presente en los debates políticos nacionales. Dichas coaliciones pueden presionar para la adopción de resoluciones parlamentarias en apoyo de un Tribunal fuerte y solicitar audiencia sobre cuestiones relacionadas con el TPI.
- **Utilice los próximos eventos, reuniones, conferencias y seminarios para plantear el tema del TPI.** Por ejemplo, los activistas de derechos humanos popularizaron el TPI en

un taller de ONG patrocinado por la Comisión Internacional de Juristas en la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, y fomentaron reuniones informativas de ONG sobre el TPI durante las sesiones de la Comisión sobre el Estatuto de la Mujer en Nueva York y la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra.

- **Póngase en contacto con la Coalición de ONG para un Tribunal Penal Internacional.** La Coalición de ONG para un Tribunal Penal Internacional (CICC) es una asociación que aglutina a más de 300 ONG internacionales y nacionales que defienden una Tribunal eficaz e independiente. En la página Web de la CICC (<http://www.igc.apc.org/icc/>) se publica información sobre el TPI, como documentos relevantes de la ONU, declaraciones de opinión de ONG y actualizaciones periódicas sobre la situación de las negociaciones sobre el TPI. Se puede poner en contacto con la CICC en el +1 (212) 599-1320 ó por correo electrónico en cicc@igc.apc.org.

- **Prepárese intensamente para observar la actuación de su gobierno en la Conferencia de Plenipotenciarios.** Si su organización no puede enviar representantes a Roma, le sugerimos que se ponga en contacto con las ONG de su país que van a observar la Conferencia de Plenipotenciarios y que les pida actualizaciones periódicas de la actuación de su gobierno en las negociaciones. La presión por parte de las ONG y los medios de comunicación nacionales seguirá siendo crítica durante la Conferencia de Plenipotenciarios, ya sea para recabar el apoyo a las posiciones constructivas tomadas por su gobierno o para manifestar la oposición a las posiciones negativas. Además, debería consultar las páginas Web de la CICC y de Human Rights Watch para ver los últimos acontecimientos en relación a la Conferencia de Plenipotenciarios.

Human Rights Watch espera conocer los puntos de vista de su organización sobre el TPI, debatir los temas destacados y estudiar posibles iniciativas conjuntas.