

HUMAN RIGHTS WATCH
485 Fifth Avenue
New York, NY 10017-6104
Telephone: (212) 972-8400
Facsimile: (212) 972-0905

E-mail: hrwny@hrw.org

Website: <http://www.hrw.org>

Kenneth Roth
Executive Director

Susan Osnos
Associate Director

Michelle Alexander
Development Director

Cynthia Brown
Program Director

Barbara Guglielmo
*Finance & Administration
Director*

Lotte Lucht
Brussels Office Director

Susan Osnos
Communications Director

Wilder Taylor
General Counsel

Joanna Woesler
*United Nations
Representative*

REGIONAL DIRECTORS

Peter Takiramubude
Africa

José Miguel Vivanco
Americas

Sidney R. Jones
Asia

Holly Cartner
Helsinki

Eric Goldstein
Middle East (acting)

PROJECT DIRECTORS

Joost R. Hiltermann
Arms Project

Lois Whitman
Children's Rights Project

Dorothy Q. Thomas
Women's Rights Project

BOARD OF DIRECTORS

Robert L. Bernstein
Chair

Adrian W. DeWind
Vice Chair

Lisa Anderson
William Carmichael

Dorothy Cullman
Gina Despres

Irene Diamond
Fiona Druckenmiller

Edith Everett
Jonathan Fanton

Jack Greenberg
Vartan Gregorian

Alice H. Henkin
Stephen L. Kass

Marin A. Pinto Kaufman
Bruce Klatsky

Harold Hongju Koh
Josh Mailman

Samuel K. Murumba
Andrew Nathan

Jane Olson
Peter Osnos

Kathleen Peratis
Bruce Rabb

Sigrid Rausing
Anita Roddick

Orville Schell
Sid Sheinberg

Gary G. Sick
Malcolm Smith

Llamada a la acción a las organizaciones no gubernamentales Noviembre de 1997

I. Establecimiento de una Corte Penal Internacional eficaz

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha convocado para mediados de 1998 la Conferencia de Plenipotenciarios para el establecimiento de una Corte Penal Internacional (CPI). Esta Corte investigará y enjuiciará a los acusados de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra graves en los casos en que los tribunales nacionales no estén disponibles o sean ineficaces. El hecho de que las jurisdicciones nacionales no hagan responsables ante la ley a las personas subraya la necesidad urgente de la CPI. Human Rights Watch considera que el pronto establecimiento de una Corte *eficaz* es fundamental para el fortalecimiento de los mecanismos de aplicación de los derechos humanos.

Antes de que concluya el trabajo de diseño, el Comité Preparatorio sobre el Establecimiento de una CPI (PrepCom) se reunirá en dos ocasiones más en la sede de la ONU en Nueva York. Ya no se trata de la existencia de una Corte permanente sino de que la Corte que surja de las negociaciones no sea tan sólo una Corte Penal Internacional en teoría. Las expectativas son extremadamente altas. La próxima sesión de diciembre del PrepCom, en la que se tratará el tema de las obligaciones por parte de los Estados de cumplir las solicitudes de la CPI de pruebas, detenciones y traslados, constituye una fase decisiva.

En febrero de 1997, los delegados del PrepCom negociaron las definiciones de los delitos que debían ser competencia de la Corte y los principios generales de derecho penal. En agosto, los negociadores acordaron cómo calificar las situaciones en las que existiera "incapacidad" o "falta de voluntad" por parte del Estado para llevar a cabo la investigación o enjuiciamiento. Los delegados también alcanzaron un acuerdo relativo a la sala de instrucción encargada de los asuntos preliminares derivados de las fases de investigación y presentación de cargos.

Otros temas "políticos" destacados debatidos en agosto--la independencia del Fiscal, la relación entre la Corte y el Consejo de Seguridad--no serán resueltos antes de la Conferencia de Plenipotenciarios.

En 1996 y 1997, un amplio bloque de Estados, el grupo con "ideas afines," se coordinaron para presionar por una Corte fuerte. Una minoría de Estados, entre ellos varios Miembros del Consejo de Seguridad Permanente, están defendiendo posiciones que subordinarían la Corte al Consejo de Seguridad y socavarían gravemente la independencia y credibilidad de la

misma. Estos Estados quieren una Corte que puedan controlar. Si este grupo reducido logra sus objetivos, se reforzaría el sentimiento de impunidad por estos crímenes y supondría un paso atrás en el fortalecimiento del estado de derecho a nivel internacional. Human Rights Watch considera fundamental que organizaciones no gubernamentales (ONG) en todo el mundo den a conocer sus puntos de vista sobre asuntos fundamentales y que presionen a sus gobiernos para que apoyen la idea de una Corte fuerte y eficaz. Esto aumentaría la presión sobre los gobiernos obstruccionistas así como supondría un apoyo a los Estados con “ideas afines.”

A sólo ocho meses de la Conferencia de Plenipotenciarios, el tiempo vuela. Los próximos meses previos a las PrepCom de diciembre y marzo de 1998 serán fundamentales para determinar la firmeza relativa de las posiciones que se presentarán en la Conferencia de Plenipotenciarios. A pesar de que las ONG han desempeñado un papel cada vez más importante en el proceso, es necesaria una mayor participación para que las negociaciones sobre la CPI cuenten con perspectivas más amplias y experiencias diversas.

Con la intención de estimular el debate y la actividad, Human Rights Watch publica esta Llamada a la Acción para destacar los asuntos clave que afectan a la eficacia de la Corte--sobre todo los que serán debatidos en la sesión de diciembre del Comité Preparatorio-- y para subrayar una serie de sugerencias básicas para las iniciativas de las ONG.

Esperamos poder conocer cuanto antes los puntos de vista de su organización sobre la CPI, discutir con usted los temas destacados, y explorar posibles iniciativas conjuntas.

II. TEMAS ESENCIALES PARA EL COMITE PREPARATORIO DE DICIEMBRE

Cooperación y cumplimiento por parte de los Estados

Los temas relativos a la cooperación y cumplimiento ante las solicitudes de la Corte serán el enfoque principal de la sesión de diciembre del PrepCom. Ya que la CPI va a carecer de su propia fuerza policial, la autoridad de la Corte para emitir órdenes--por ejemplo, de solicitud de pruebas documentales y comparecencia de testigos, así como de detención y traslado de personas acusadas--es fundamental para su eficacia. El cumplimiento de las solicitudes y decisiones de la Corte, tras la pertinente oportunidad de recurso, debe ser una obligación legal, establecida claramente en el tratado y asumida libremente por los Estados Partes que ratifiquen el mismo. Consideramos que la Corte debe tener la autoridad de decidir sobre la legitimidad de cualquier recurso de incumplimiento.

Un asunto soterrado es si la cooperación y el cumplimiento deben adaptarse a los acuerdos de extradición existentes, en contraste con la creación de un régimen específico diseñado en base a la relación entre la CPI y los Estados. Aunque los acuerdos basados en un modelo de extradición son pertinentes para las relaciones de igualdad entre los Estados soberanos, un modelo de extradición es inadecuado para la relación específica entre los Estados Partes y la Corte.

Se debe resolver el tema de la capacidad de hacer cumplir la ley en los casos de incumplimiento. Es fundamental que el Estatuto contenga mecanismos de aplicación de la ley significativos para que la Corte pueda conceder justicia a las víctimas y limitar la impunidad.

Definición de crímenes de guerra en conflictos armados internos

En diciembre, los delegados retomarán el debate sobre si los crímenes de guerra, cometidos en conflictos internos, deben ser competencia de la Corte. Dada la proliferación de conflictos armados internos en las últimas décadas, la inclusión en la jurisdicción de la CPI de los crímenes surgidos en estos conflictos es vital para la eficacia y credibilidad de la Corte. Hasta ahora, Estados Unidos, el Reino Unido y Francia han defendido la inclusión en la jurisdicción de la Corte de una lista reducida de crímenes.

En su propuesta de febrero de 1997, la delegación estadounidense excluía delitos que afectan a principios fundamentales del derecho humanitario, como la prohibición de hacer objeto de ataque a “la población civil como tal ni las personas civiles” y de “hacer padecer hambre a las personas civiles.” En la propuesta estadounidense también se omite la prohibición contenida en el Protocolo Adicional I de “el empleo de armas... y métodos de hacer la guerra de tal índole que cuasen males superfluos o sufrimientos innecesarios” o que sean indiscriminados por naturaleza. La lista presentada por Estados Unidos carece de algunas de las protecciones necesarias para un conflicto interno.

El proceso penal y los derechos del acusado

En diciembre también se debatirá la admisibilidad de los casos que se presentan ante la Corte. Human Rights Watch considera que la capacidad legal de recurrir la admisibilidad debe limitarse al acusado, la Corte, el Estado en el que está detenido el acusado, el Estado como territorio nacional y el Estado de nacionalidad del acusado. Consideramos muy vago el concepto de “Estado interesado” que se utiliza en el borrador del Estatuto. Además, instamos a que se limite el plazo para la presentación de recursos al periodo anterior a la celebración del juicio, a fin de reducir la posibilidad de que se obstruya el proceso.

El Artículo 29 (Detención Preventiva o Libertad Condicional) también se debatirá en diciembre. En su redacción actual, el Artículo 29(2) del borrador del Estatuto estipula un periodo mínimo de detención preventiva de 90 días o lo que disponga la Presidencia de la Corte. Consideramos que 90 días es demasiado tiempo, teniendo en cuenta el carácter fundamental de los derechos a la libertad y a la seguridad personal de los sospechosos. Es más, no se impone ninguna condición o limitación al ejercicio de este poder, aparentemente ilimitado, de extensión del periodo de detención por parte de la Presidencia. Con el fin de proteger los derechos fundamentales del detenido, el Estatuto debe establecer claramente que cualquier extensión que sobrepase los 60 días tan sólo debe decretarse en cumplimiento de una orden de la Sala de Instrucción, y no de la Presidencia, en circunstancias excepcionales y por un periodo de tiempo razonable.

III. ASUNTOS CLAVE PARA GARANTIZAR LA EFICACIA DE LA CORTE

La relación de los tribunales nacionales con la CPI (complementariedad)

La CPI ha sido concebida para que sea complementaria a los sistemas de justicia penal nacionales en los casos en que dichos procedimientos judiciales no estén disponibles o sean ineficaces. La intención de esta disposición es garantizar que la CPI no se convierte en sustituta de los tribunales nacionales que tienen la responsabilidad primordial de llevar ante la justicia a los acusados de estos crímenes. Para que la Corte sea más que una institución marginal, es fundamental una interpretación correcta del principio de complementariedad y que éste se refleje adecuadamente en el Estatuto.

El borrador del Estatuto acordado en agosto sostiene que un caso es “inadmisible” cuando esté siendo o haya sido investigado o enjuiciado por un Estado con competencia sobre el mismo, a no ser que exista “incapacidad” o “falta de voluntad” por parte del Estado para llevar a cabo “realmente” dicha investigación o enjuiciamiento. Esto pone el listón alto para la aplicación de la jurisdicción de la Corte y dificulta enormemente la decisión de la Corte sobre la admisibilidad de un caso. El Estatuto debe dejar claro que, aunque los Estados afectados pueden recurrir la admisibilidad, tienen la obligación de cumplir las decisiones de la CPI en este sentido. Ningún Estado debe tener la potestad de minar la autoridad de la Corte al tomar la decisión unilateral de no cooperar en casos concretos por motivos de admisibilidad.

Jurisdicción inherente

La jurisdicción inherente concede a la Corte la autoridad de enjuiciar los crímenes de su competencia sin necesidad

de un consentimiento adicional de otros Estados Partes. Esto no significa que la jurisdicción sea exclusiva. El deber primordial de enjuiciar a criminales permanece en manos de los Estados particulares. La jurisdicción inherente es compatible con los principios tanto de soberanía nacional como de complementariedad.

El actual borrador del Estatuto sólo concede jurisdicción inherente a la Corte en los casos de genocidio. Para los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra graves, el Estatuto crea un complicado procedimiento basado en el consentimiento del Estado en el que está detenido el acusado y en el consentimiento del Estado en cuyo territorio nacional ha sido cometido el crimen. Estas exigencias de consentimiento adicionales producen considerables probabilidades de retrasos y obstrucciones. Para operar con eficacia la Corte necesita una jurisdicción inherente sobre el núcleo de los crímenes en materia de derechos humanos de su competencia y que dicha competencia se confiera a la Corte cuando los Estados ratifiquen el Estatuto.

Mecanismos de denuncia y el papel del Fiscal

El actual borrador del Estatuto contiene un mecanismo de denuncia restrictivo que impide al Fiscal iniciar una investigación de situaciones que no estén referidas por el Consejo de Seguridad o de denuncias que no hayan sido iniciadas por un Estado Parte que haya aceptado la competencia de la Corte. A diferencia de los Tribunales *Ad Hoc*, el Fiscal no es más que un ejecutor de las decisiones del Consejo de Seguridad o de los Estados Partes. Dado que, por una variedad de motivos, es posible que los Estados y el Consejo de Seguridad estén reticentes a presentar casos ante la CPI, si no se amplían los mecanismos de denuncia, la autoridad de la Corte se verá limitada y se reducirá significativamente el número de violaciones de los derechos humanos que se presenten ante ésta.

El mecanismo de denuncia de la CPI debe ampliarse para permitir al Fiscal que inicie una investigación basándose en sus descubrimientos o en información procedente de cualquier fuente, como personas individuales o ONG. La contribución de las víctimas y las ONG será decisiva para llevar a los responsables ante la justicia.

El papel del Consejo de Seguridad

Aunque es fundamental que el Consejo de Seguridad mantenga su autoridad primordial de determinar y responder a las amenazas y a los quebrantamientos de la paz, el ejercicio de la competencia de la CPI no puede depender de las decisiones previas de este organismo puramente político. El actual borrador del Estatuto impide que la Corte ejerza su competencia en casos derivados de situaciones que están siendo “resueltas” por el Consejo de Seguridad, en aplicación de su poder de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; a no ser que el Consejo permita expresamente lo contrario. Al permitir a los Miembros Permanentes utilizar sus poderes de veto para proteger a acusados potenciales cuando están en juego sus intereses nacionales, el borrador del Estatuto socava gravemente la independencia y credibilidad de la Corte.

Cuestiones procesales, juicio justo y derechos del acusado

La CPI debe defender y respetar los más altos niveles de justicia. Aunque los jueces requieren directrices claras sobre las normas probatorias y procesales, no resulta práctico ni necesario incluir todas las normas en el Estatuto. El Estatuto debe contener los principios fundamentales del debido proceso que regulan el arresto y la detención preventiva, el juicio, los derechos del acusado, las pruebas y la protección de víctimas y testigos.

Con el fin de garantizar su investigación y enjuiciamiento, se deben incluir en el Estatuto los principios que regulan los casos de violación, ataque sexual y la investigación de los delitos sexuales. Algunos de los logros importantes de la sesión de agosto del Comité Preparatorio fueron el reconocimiento de los delitos relacionados con el género y el establecimiento de una Unidad de Protección de Víctimas y Testigos que garantice la seguridad de las víctimas, los testigos y sus familiares. Ahora, debe insistirse también en los derechos y la protección del niño, en concreto en lo relacionado con el reclutamiento forzoso de menores en las fuerzas armadas, la edad de responsabilidad penal y

las penas y el encarcelamiento de menores.

IV. QUÉ PUEDE HACER SU ORGANIZACIÓN

La Coalición por la CPI (Coalition for the International Criminal Court, CICC) es un grupo en expansión de ONG, que incluye a organizaciones tanto internacionales como nacionales. El trabajo de cabildeo de las ONG con funcionarios gubernamentales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil ha ayudado a resaltar dentro de las negociaciones las preocupaciones en materia de derechos humanos y a influir en el desarrollo de las posiciones nacionales. La presión de las ONG fue fundamental para conseguir que la Asamblea General aprobara la Conferencia de Plenipotenciarios de 1998.

Ahora que se ha determinado una fecha para la Conferencia de Plenipotenciarios y que la discusión dentro del PrepCom ha pasado de los debates abstractos al borrador actual, las ONG tienen un papel que desempeñar aún más importante. Al presentar sus puntos de vista, las ONG pueden reforzar el compromiso del número creciente de Estados que han liderado la iniciativa de una CPI eficaz y aumentar la presión a los pocos que han mostrado más obstruccionismo.

La próxima sesión del Comité Preparatorio se celebrará del 2 al 12 de diciembre de 1997, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Las organizaciones que estén interesadas pueden aportar una contribución vital. Instamos a su organización a:

- Que envíe observadores a las sesiones del PrepCom. Estas sesiones suponen una oportunidad inestimable para conocer los temas de primera mano, presionar e influir en las posiciones de los gobiernos. Se dispone de algunos fondos para costear los gastos de viaje y alojamiento en Nueva York.
- Que forme coaliciones nacionales de apoyo a una CPI realmente eficaz. Recientemente, ONG de varios países del Norte y del Sur han celebrado reuniones para establecer estas coaliciones nacionales. La CICC ha desarrollado una serie de directrices estratégicas para facilitar las actividades nacionales. Por ejemplo, las coaliciones pueden utilizar los medios de comunicación para concienciar a la población sobre la CPI. Es especialmente importante que se produzca una presión antes de la sesión de diciembre del PrepCom de manera a generar apoyo a una Corte fuerte.
- Que se ponga en contacto con su Ministerio de Asuntos Exteriores para insistir en la importancia que su organización concede a estas negociaciones. Solicite una declaración de la posición de su gobierno sobre estas negociaciones, en la que se incluyan los temas antes citados.
- Que utilice los eventos, reuniones, conferencias y seminarios adecuados para mencionar el tema de la CPI. Por ejemplo, los miembros de Human Rights Watch y de otras organizaciones han difundido la idea de la CPI en las reuniones de la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y de la Unión de Abogados Arabes. Incorpore referencias a la CPI dentro de otros temas que preocupen a su organización.
- Que se ponga en contacto con la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional en el (212) 599-1320, o por correo electrónico a wfm@igc.apc.org de manera a obtener información adicional sobre la CPI y comunicados periódicos sobre la situación de las negociaciones de la CPI, o únase a la red de ONG que apoyan la CPI.

Human Rights Watch está a su disposición para consultas sobre estos temas. Por favor póngase en contacto con Richard Dicker en el (212) 972-8400, o por correo electrónico a dickerr@hrw.org.