

El debate sobre la compatibilidad constitucional con la CPI

por Brigitte Suhr y Helen Duffy

En los casi dos años que han pasado desde la adopción del Estatuto de Roma, el movimiento hacia una ratificación mundial ha logrado un avance considerable. Al momento de escribir este artículo, noventa y seis países ya han firmado el Tratado, nueve han completado la ratificación y muchos más se encuentran en proceso de hacerlo. En muchos países, el proceso de ratificación ha generado un gran debate sobre la compatibilidad del Estatuto de la CPI con las constituciones de los respectivos países.

Si bien las distintas constituciones han dado lugar a problemas distintos, hay tres temas que se han presentado con extrema regularidad. Como se explica a continuación, estos tres temas refieren a la compatibilidad del Estatuto de la CPI con prohibiciones relacionadas a la extradición de ciudadanos nacionales, disposiciones sobre inmunidad, y prohibiciones con respecto a cadena perpetua. En muchos países, luego de un riguroso análisis del Estatuto de la Corte y las disposiciones constitucionales pertinentes, las preocupaciones iniciales sobre una posible incompatibilidad han cedido el paso a la visión de que puede lograrse, de hecho, una lectura armoniosa de la constitución y el Estatuto. Este enfoque, que puede ser llamado "enfoque interpretativo", y las ideas y argumentos que se esgrimen mundialmente para darle sustento, son el centro de este artículo.

Antes de considerar el enfoque interpretativo, se debe reconocer que no es el único enfoque adoptado hasta la fecha. Un reducido grupo de países ha preferido introducir enmiendas a sus constituciones. Francia, por ejemplo, ha completado la enmienda constitucional, de manera que el Artículo 53.2 ahora establece que: "la República puede reconocer la competencia de la CPI en el marco de las condiciones acordadas contenidas en el Tratado aprobado el 18 de julio de 1,998." Brasil está debatiendo a presente una enmienda constitucional que habría de tener un efecto similar. Más aún, Bélgica también ha decidido tomar la ruta de la enmienda constitucional, pero ha decidido hacerlo sólo después de la ratificación de manera que asegura que la ruta hacia la enmienda constitucional no sea un factor que entorpezca el proceso de una pronta ratificación.

1) Extradición

Algunas constituciones prohíben la extradición de ciudadanos nacionales. Dado que la CPI no podrá proceder a juzgar en ausencia, la Corte debe ganar control físico del sospechoso para que el juicio se pueda llevar a cabo, y en consecuencia los países tienen la obligación de cooperar con la Corte en el arresto y entrega de personas a la Corte, trátase o no de sus ciudadanos.

La tensión aparente entre la prohibición constitucional y la CPI se disipa cuando se toma en consideración la diferencia existente entre entrega a una corte penal internacional y extradición. El estatuto distingue ambas, y define "entrega" como "la entrega de una persona por un Estado a la Corte" y "extradición" como "la entrega de una persona por un Estado a otro Estado." Esto no es una mera diferencia terminológica. La CPI es el producto negociado de los estados, y los estados se convertirán en miembros de la Asamblea de Estados Partes al momento de la ratificación. Más aún, la CPI es una institución que debe, como se establece en su estatuto, cumplir con los más altos estándares de justicia y con las debidas garantías de

un proceso reconocidas por el derecho internacional. Queda claro entonces que el proceso de entrega a la CPI es muy distinto al de extradición a otro estado soberano, en cuya creación el país que entrega al inculcado no ha tenido ningún papel y sobre cuyos estándares no ejerce ningún tipo de control. Consecuentemente, podemos ver que las preocupaciones subyacentes a la prohibición constitucional con respecto a la extradición de ciudadanos nacionales no deben afectar los casos de entrega de nacionales a la CPI.

En contados casos, la prohibición constitucional cubre un espectro más amplio que el de la mera prohibición de "extradición". Tal es el caso de la constitución costarricense que establece que "ningún ciudadano costarricense puede ser obligado a abandonar el territorio nacional." Sin embargo, se ha apelado a otras disposiciones del Estatuto para disipar la percepción de un potencial conflicto, incluso en casos en que las prohibiciones constitucionales se presenten a la manera de los costarricenses. Para esto, el principio de complementariedad presente en el Artículo 17, que establece que la CPI podrá actuar sólo cuando el sistema local de justicia no haya, él mismo, iniciado una investigación o un juicio, ha sido considerado de central importancia. Un estado puede, de por sí, investigar un crimen cometido por uno de sus ciudadanos nacionales, y de esta manera evitar el pedido de entrega a la Corte.

Con respecto a esto último, se ha hecho notar también que muchos estados ya han reconocido, mediante la ratificación de tratados internacionales relevantes, el deber de enjuiciar o extraditar a personas implicadas en muchos de los crímenes contenidos en el Estatuto de Roma, crímenes que incluyen la tortura, las infracciones graves de los Convenios de Ginebra y el genocidio. Consecuentemente, los problemas sobre compatibilidad que surgen a raíz de la ratificación de la CPI no son nada nuevo. Si un ciudadano nacional incurre en estos crímenes, el estado está obligado por otros tratados a iniciar un juicio a nivel doméstico.

2) Inmunidades

Muchas constituciones nacionales conceden distintos grados de inmunidad a algunos actores estatales. La amplitud y extensión de tales inmunidades varía mucho de constitución a constitución: algunas limitan la inmunidad sólo a algunos actos, tales como expresiones en el parlamento, pero otras extienden mucho más la inmunidad otorgándola a cualquier tipo de procesos penales.

Por otro lado, el Artículo 27 del Estatuto de la CPI establece que el Estatuto "será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial. En particular, el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido o funcionario de gobierno, en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá motivo per se para reducir la pena." Continúa diciendo que "Las inmunidades y las normas de procedimientos especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella."

Se ha sugerido que tales inmunidades sólo deben aplicarse a actuaciones domésticas, y no a aquéllas ante la CPI, corte internacional cuya existencia no estaba prevista al momento de redactar las disposiciones constitucionales. Más aún, se ha sugerido también que se debería

tomar en cuenta la motivación que estuvo a la base de la creación de tales inmunidades; muy probablemente, tal motivación no incluye la garantía de impunidad frente al genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Muy por el contrario, las disposiciones que contemplan la inmunidad buscaban proteger al beneficiario de la inmunidad de indebida interferencia en el ejercicio de sus funciones, incluso cuando las inmunidades no fueron expresadas de esta manera limitada. En la medida en que la posibilidad de interferencia con motivación política se trata en varios puntos y balances contemplados en el Estatuto, no hay necesidad de crear la figura de la inmunidad para afrontar este problema.

La comisión de los crímenes atroces cubiertos por la Corte constituiría, de por sí, una profunda ruptura del sustento constitucional mismo que provee la inmunidad. Por esto, se ha sugerido que las disposiciones con respecto a inmunidades no sean interpretadas de una manera rígida que otorgue inmunidad frente a estos crímenes, puesto que ésta no podía ser la intención de la constitución al momento de ser redactada. Este es particularmente el caso cuando tal interpretación se muestra inconsistente con las obligaciones internacionales adquiridas por el estado.

Para sustentar este punto, se ha hecho notar con frecuencia que tales problemas de incompatibilidad deberían haber sido resueltos con anterioridad puesto que los estados han reconocido, mediante la ratificación de otros tratados internacionales que lo establecen claramente, el deber de enjuiciar o extraditar a una persona, sin tomar en cuenta el cargo oficial del acusado.

Finalmente, en ciertos contextos, los parlamentos u otras entidades se reservan el derecho de abolir las inmunidades constitucionales. De esta manera, la inmunidad puede ser levantada en casos concretos o, como algunos han sugerido, de manera permanente, mediante el voto parlamentario sobre la ratificación. Se ha sugerido que esto hace desaparecer cualquier tensión inherente a la relación entre las obligaciones y la inmunidad.

3) Reclusión a perpetuidad/"cadena perpetua"

El tercer problema surge en relación con la prohibición constitucional de la reclusión a perpetuidad, y está presente sobre todo en Latinoamérica. Algunas constituciones prohíben del todo la reclusión a perpetuidad. Tal es el caso de la constitución salvadoreña, cuyo Artículo 27 establece que "las condenas a perpetuidad están prohibidas." Otras constituciones establecen que las penas que envuelven restricción a la libertad no pueden exceder un cierto número de años. Por otro lado, el Estatuto permite que se imponga la reclusión a perpetuidad "cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado."

Como se puede ver, la prisión a perpetuidad impuesta por la CPI no será la norma, sino la excepción reservada a los más atroces entre los serios casos que se presentarán ante la Corte.

Más aún, se ha hecho notar que existe un mecanismo en el Estatuto que asegura que nadie estará sujeto a prisión de por vida, sin que haya posibilidad de liberación. El Artículo 110 obliga a la Corte a un proceso de revisión de la pena para "determinar si ésta puede reducirse" una vez que la persona ha cumplido 25 años de prisión. Si la Corte decide no reducir la pena, se llevarán a cabo audiencias adicionales en las cuales la Corte tomará en

cuenta evidencia relacionada con la conducta, rehabilitación y otras circunstancias del condenado; así se establece en el borrador de las Reglas de Procedimiento.

Hay que recordar que el Estatuto establece muy claramente, en el Artículo 80, que nada de lo dispuesto se entenderá en perjuicio de la aplicación por los Estados de las penas prescritas o prohibidas por su legislación nacional. Más aún, en ninguna circunstancia se forzará a que un estado ponga en efecto una "sentencia de por vida" acordada por la Corte; un estado parte puede imponer condiciones a cualquier acuerdo sobre la efectivización de penas en su territorio. Como vemos, las dificultades potenciales sólo podrían surgir en el caso en que un estado tenga custodia de un sospechoso y reciba de la Corte un pedido de entrega del mismo. Sin embargo, como se ha dicho en párrafos anteriores, si el estado mismo investiga o enjuicia tales crímenes, la CPI cederá paso a la acusación por parte del estado al margen de que éste no contemple imponer cadena perpetua. Todo esto se hace de acuerdo al régimen de complementariedad del Estatuto. De esta manera se resuelve este punto.

Conclusión

La CPI jugará un papel decisivo en la puesta en efecto de los derechos humanos, la disuación de futuros crímenes y el fortalecimiento de los principios básicos sobre los que se levantan muchas, sino todas, las constituciones en el mundo. Consecuentemente, no sorprende que, como se muestra en el debate que tiene lugar en varias partes del mundo y que este artículo pretende reseñar, los "problemas constitucionales" no llegan a convertirse en "obstáculos constitucionales." Muy por el contrario, hay razones para confiar en que la nutrida discusión sobre estos temas alrededor del mundo haya servido para profundizar la comprensión sobre la naturaleza complementaria de esta singular institución y que se pueda traducir en muchas más ratificaciones en un futuro muy cercano.

Brigitte Suhr es Defensora de la Corte Penal Internacional, Human Rights Watch, Nueva York y Helen Duffy es Consejero, Justicia Internacional, Human Rights Watch, La Haya.