

Asamblea de los Estados Partes

Distr.: general
18 de marzo de 2010

ESPAÑOL
Original: inglés

Continuación del octavo período de sesiones

Nueva York
22 a 25 de marzo de 2010

Informe de la Mesa sobre el balance: Complementariedad

**Balance sobre el principio de complementariedad:
salvar la brecha de la impunidad**

“Afirmando que los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional”, Estatuto de Roma.¹

“La impunidad por delitos graves y atrocidades, incluida la violencia sexual y por razón de género, ocurridos antes, durante o después del conflicto puede hacer peligrar seriamente los intentos de consolidar la paz en esta primera fase”, Secretario General de las Naciones Unidas.²

“También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”, Asamblea General de las Naciones Unidas.³

A. Introducción

1. Desde que se adoptara el Estatuto de Roma han tenido lugar acontecimientos extraordinarios en la esfera del derecho penal internacional. La Corte Penal Internacional (la “Corte”) ha iniciado su andadura y alcanzado la madurez suficiente para convertirse en una corte plenamente funcional y operativa. Están pendientes ante los magistrados las primeras causas. La jurisprudencia de la Corte está experimentando un rápido desarrollo. Las personas con la máxima responsabilidad respecto de los crímenes más graves están siendo llevadas ante la justicia. La cultura de la impunidad está en retroceso.

¹ Preámbulo del Estatuto de Roma, párrafo 4.

² Informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos, S/2009/304.

³ Naciones Unidas, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1.

2. Estos acontecimientos son motivo de reflexión en lo tocante a la evolución de la justicia penal internacional a lo largo de este último decenio, y dan lugar a evaluarla y a debatir acerca de cuáles son las esferas en las que la comunidad internacional puede incrementar sus esfuerzos en la lucha contra la impunidad.

3. La Corte es un tribunal de última instancia. Por consiguiente, el sistema del Estatuto de Roma se basa en gran medida en acciones y actividades desarrolladas en el plano nacional. A tenor del Estatuto de Roma, la Corte sólo actuará cuando las autoridades nacionales no puedan o no quieran investigar y procesar atrocidades en masa. El principio de complementariedad es parte integrante del funcionamiento del sistema del Estatuto de Roma y de su eficacia a largo plazo. La Asamblea de los Estados Partes (la “Asamblea”) ha convenido en centrar sus esfuerzos en el asunto de la complementariedad durante la Conferencia de Revisión, ya que es imperativo que la lucha contra la impunidad continúe tanto en el plano internacional como en el nacional, con el fin de velar porque se cierre cualquier posible brecha de impunidad. Al mismo tiempo, se ha de hacer hincapié en la independencia judicial y fiscal de la Corte, y también en el hecho de que son los magistrados de la Corte quienes han de decidir respecto de cualesquier asuntos relacionados con la admisibilidad de las causas.

4. El presente documento tiene por objeto aportar antecedentes para el debate en materia de complementariedad durante la Conferencia de Revisión. En primer lugar, el documento examinará la experiencia obtenida hasta la fecha en lo tocante al principio de complementariedad, y posteriormente considerará posibles vías para continuar fortaleciendo el sistema del Estatuto de Roma. En este contexto, importa señalar el cometido y la función principal de la Corte, de índole judicial, y recalcar que la Corte no es una agencia para el desarrollo. Ninguna de las propuestas contenidas en este documento tiene en modo alguno la intención de incrementar las funciones de la Corte ni de modificar en lo esencial su interacción con las jurisdicciones nacionales. Las actividades destinadas a fortalecer las jurisdicciones nacionales, según se reflejan en este documento, las han de llevar a cabo los propios Estados junto con las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil, explorando conexiones y sinergias con el sistema del Estatuto de Roma. Así, el documento pretende crear una plataforma para debates ulteriores respecto del modo de identificar estas sinergias y de utilizarlas en el contexto de las estructuras y agencias de cooperación para el desarrollo existentes. Por consiguiente, no se prevé que el fomento del estado de preparación de las jurisdicciones nacionales tenga ninguna repercusión presupuestaria para la Corte.

5. Cabe destacar que cada Estado es responsable del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Estatuto de Roma. Ninguna propuesta o sugerencia contenida en este documento restará de esas obligaciones ni condicionará el cumplimiento de las obligaciones en virtud del Estatuto de Roma a las iniciativas de complementariedad. Por añadidura, ninguna actividad destinada a fortalecer el sistema del Estatuto de Roma es obligatoria; más bien, éstas procurarían hacer que los Estados participasen en actividades de asistencia voluntaria.

B. Balance de la complementariedad y la Corte

1. El principio de complementariedad

6. El sistema del Estatuto de Roma está basado en el principio de complementariedad. Tanto en el preámbulo del Estatuto como en su artículo 17 se dispone que la Corte será complementaria a las jurisdicciones penales nacionales. Por consiguiente, la Corte no sustituye a los enjuiciamientos nacionales y es un tribunal de última instancia.

7. La Corte determina la admisibilidad de una causa mediante una valoración judicial. La Corte únicamente estaría en condiciones de actuar en aquellos casos en que los Estados no pudieran o no quisieran llevar a cabo genuinas investigaciones y procesamiento de los crímenes en sus propias jurisdicciones. Por consiguiente, incluso cuando se hubieran

cometido crímenes graves de trascendencia internacional una causa no sería admisible si el Estado afectado estuviera llevando a cabo actuaciones nacionales genuinas. No obstante, únicamente los magistrados de la Corte pueden dictar una determinación de admisibilidad.⁴

2. La complementariedad en la práctica

8. En la actualidad, la Corte tiene ante sí cuatro situaciones: la República Democrática del Congo, la República Centroafricana, Uganda y Darfur/Sudán. Tres de las cuatro situaciones se corresponden a remisiones por los propios Estados; en todos los casos, la Corte determinó que no existían procesamientos pertinentes.

9. Hay múltiples motivos para la falta de actividad a la hora de llevar a cabo procesamientos nacionales genuinos, que pueden estar relacionados con la **falta de capacidad** para hacerlo. En este sentido, son de particular interés los asuntos técnicos o de capacidad correspondientes a la ausencia o ineficacia de un marco legislativo de aplicación, las limitaciones en cuanto a conocimientos expertos y experiencia en materia de investigaciones, el fracaso a la hora de asignar prioridad a las causas graves, la falta de recursos del sistema judicial, la ausencia de un programa nacional efectivo de protección de testigos o de seguridad de los magistrados y los fiscales y de ejecución de las penas, o una ausencia general de capacidad y de medios.

10. Estos retos pueden afectar de forma particular a varios Estados que cuentan con la voluntad y la intención de poner fin a la impunidad pero que carecen de los correspondientes recursos, conocimientos expertos y capacidad, así como de un estamento judicial competente e independiente.

11. La **falta de voluntad** constituye un reto especial a la hora de llevar a cabo procesamientos nacionales genuinos. Esta situación podría darse de resultados de la injerencia política en la judicatura y la complicidad gubernamental en la comisión de los crímenes, y se puede manifestar como una falta de voluntad a la hora de lograr la detención de los sospechosos. Si bien este documento no estudia en detalle la falta de voluntad, importa tener presente que la asistencia y la cooperación por sí solas no resolverán todas las cuestiones de impunidad.

12. La Corte nunca será capaz de procesar a todos los responsables de crímenes de su competencia que se cometan en una situación determinada. Si bien ello no está ordenado por el Estatuto, el Fiscal ha adoptado la decisión de política de centrar los enjuiciamientos en quienes tienen la máxima responsabilidad respecto de los crímenes más graves. Por añadidura, el Fiscal fija permanentemente la estrategia y los criterios correspondientes a las causas que serán objeto de atención. No obstante, ello no ha de entenderse como un reconocimiento de impunidad para los perpetradores de menor cuantía. Por el mismo motivo, aquellos crímenes que no alcanzan el umbral de gravedad no han de quedar impunes. Según queda dispuesto en el Estatuto de Roma, el objetivo final de eliminar la impunidad lo logran eficientemente los propios Estados al asumir tanta responsabilidad y propiedad respecto del proceso como resulte posible, en asociación con la Corte y con otras partes interesadas. Por consiguiente, las partes interesadas, en particular los Estados y las organizaciones internacionales y regionales, así como la sociedad civil, pueden ejercer una función activa a la hora de fortalecer las jurisdicciones nacionales y lograr avances en las investigaciones y los procesamientos nacionales de los crímenes más graves de trascendencia internacional. Cabe recordar que en el preámbulo del Estatuto de Roma se declara que los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no han de quedar impunes, y

⁴ Cabe destacar la metodología en dos fases contenida en la decisión ICC-01/04-01/07 OA 8, de 25 de septiembre de 2009.

que su eficaz procesamiento se ha de asegurar mediante la adopción de medidas en el plano nacional y mediante el fomento de la cooperación internacional.

3. La brecha de la impunidad

13. Como se ha indicado, la principal responsabilidad a la hora de investigar y procesar los crímenes en masa les corresponde a los Estados. La Corte no tiene precedencia sobre el sistema nacional y solamente actuará en el supuesto de que la jurisdicción nacional no pueda o no esté dispuesta a hacerlo, según lo determine la Corte. Por añadidura, cuando exista una falta de actividad vinculada bien a la ausencia de capacidad o bien a la ausencia de voluntad, el Fiscal ha optado por una política en virtud de la cual sus actividades se centrarán en aquellos individuos con la mayor responsabilidad respecto de los crímenes más graves. Por consiguiente, la Corte no sustituye a la jurisdicción nacional en el procesamiento de otros perpetradores. Además, según se examina arriba, por diversos motivos los Estados en diversas situaciones carecen bien de capacidad o bien de voluntad para procesar estos crímenes más graves.

14. Estos problemas tienen múltiples consecuencias, siendo la primera y principal la posibilidad de que se abra una brecha de impunidad **horizontal** entre aquellas situaciones que esté investigando la Corte y aquellas otras que, por motivos jurídicos y de competencia, no esté investigando, o **vertical** entre las personas con mayor responsabilidad que comparecen ante la Corte y otros perpetradores que no lo hacen.⁵

15. Cabe también recalcar que, dado lo limitado de los recursos y la capacidad de la Corte, y puesto que la estrategia del Fiscal así lo dicta, en la actualidad la Corte se centra únicamente en las personas con la máxima responsabilidad. Por consiguiente, los Estados Partes han de tomar medidas para velar porque todos los perpetradores de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio sean llevados ante la justicia, y porque los crímenes que no alcancen el umbral de gravedad no queden impunes. En las jurisdicciones nacionales, podrían lograrse avances adicionales en la lucha contra la impunidad mediante esfuerzos nacionales complementados con asistencia mutua internacional voluntaria.

C. Fortalecimiento de la disponibilidad de las jurisdicciones nacionales mediante la complementariedad positiva

1. Complementariedad positiva

16. Si bien la complementariedad positiva podría adoptar muchas formas, para los fines del presente documento se entiende que la complementariedad positiva se refiere a todas las actividades y acciones mediante las cuales las jurisdicciones nacionales se ven fortalecidas y habilitadas para realizar investigaciones nacionales y juicios auténticos en relación con crímenes del ámbito del Estatuto de Roma, sin hacer a la Corte partícipe de actividades de creación de capacidades, apoyo económico y asistencia técnica, sino más bien dejando estas acciones y actividades por cuenta de los Estados, que se brindarán asistencia mutua voluntaria.

17. Por tanto, la asistencia en sí se debería brindar en la medida de lo posible mediante programas de cooperación entre los propios Estados, así como por conducto de las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil. Esta asistencia brindada en relación con la complementariedad positiva se podría dividir en tres grandes categorías:

⁵ Algunas fuentes sugieren que el número de perpetradores directos asciende a entre 15.000 y 20.000 solamente en Bosnia, mientras que el TPIY solamente ha acusado formalmente a 161 personas en la totalidad de los Estados de la antigua Yugoslavia. Si bien no se dispone de unas cifras similares para las situaciones ante la Corte, parecería posible que se diera cierto paralelismo.

- a) En primer lugar, **asistencia legislativa**, que incluye la redacción del marco legislativo correspondiente así como asistencia a la hora de superar los obstáculos internos para la promulgación de esa legislación. Por añadidura, cabe el suministro de asistencia para la ratificación de un Acuerdo de Privilegios e Inmunidades y otros instrumentos jurídicos correspondientes a la investigación y el procesamiento de los crímenes más graves. En el anexo A se incluye un ejemplo de este tipo de asistencia.
- b) En segundo lugar, **asistencia técnica y creación de capacidades** respecto de los sistemas judiciales nacionales. Este tipo de asistencia incluye, entre otras cosas, capacitación de la policía, los investigadores y los fiscales, creación de capacidades para la protección de los testigos y las víctimas, conocimientos expertos en materia forense, capacitación de magistrados y de abogados defensores, seguridad para los funcionarios e independencia de los mismos. Dicha asistencia podría materializarse mediante la aportación de magistrados y fiscales que prestaran asistencia a los tribunales nacionales u otras formas de apoyo a las divisiones especiales de crímenes de guerra de las instituciones nacionales y los tribunales híbridos, según procediera. Además, se podría prestar asistencia para la creación de capacidades respecto de la asistencia jurídica mutua en asuntos penales, con objeto de fortalecer la cooperación en los procesamientos reales. En los anexos B a D se incluyen ejemplos de asistencia técnica y creación de capacidades en el contexto del Estatuto de Roma.
- c) En tercer lugar, asistencia respecto de la construcción de una **infraestructura física**, por ejemplo juzgados e instalaciones penitenciarias, y de la operación sostenible de dichas instituciones. Sin embargo, sería necesario contar con la creación de capacidades para velar porque el funcionamiento de esas instituciones cumpliera con las normas internacionalmente aceptadas, y en ese sentido la incorporación de un elemento de capacitación a la operación de las instituciones podría ser beneficiosa. En los anexos E y F se incluyen ejemplos de este tipo de asistencia.

18. Por lo general, la experiencia indica la importancia de un planteamiento holístico de cara al fortalecimiento de la capacidad nacional, y de tener en cuenta el ciclo judicial completo, desde el inicio de las investigaciones hasta la ejecución de las penas. Si una parte del sector judicial no funciona, la asistencia que se brindara a las demás partes no lograría los resultados deseados. También se han de tener en cuenta algunos asuntos más mundanos a la hora de velar por la sostenibilidad, como son el suministro de electricidad y material de oficina, o de alimentos en el caso de las prisiones. Por añadidura, muchas esferas de asistencia se corresponden a las tres categorías. Por ejemplo, la protección de los testigos podría necesitar tanto una asistencia legislativa como la creación de capacidades.

2. Hipótesis

19. La cooperación entre las partes interesadas de la comunidad internacional puede adoptar formas diferentes y basarse en planteamientos diferentes, según las situaciones y las esferas en las que existan necesidades. Tal como se indica anteriormente, la Corte tiene una función muy limitada y en la mayoría de las hipótesis las actividades primarias les corresponderán a los estados, las organizaciones internacionales y la sociedad civil. Podrían contemplarse las situaciones siguientes:

a) Situaciones en las que no se han cometido crímenes de la competencia de la Corte.

20. En este caso se encuentran la mayoría de los Estados Partes. No obstante, esta situación no resta de las obligaciones de investigar y procesar cualquier crimen futuro, ni de los compromisos adquiridos en cuanto a la protección de la población civil ante dichos crímenes.

21. Por lo general, estas situaciones dan lugar a una función muy limitada de la Corte, si bien podría darse una posibilidad de considerable cooperación bilateral entre los propios Estados Partes y las organizaciones regionales e internacionales pertinentes, con vistas a fortalecer la disposición y los efectos preventivos de la jurisdicción nacional en cada una de las esferas que se mencionan arriba. Ello supondría una actividad puramente preventiva destinada a velar porque no aparezcan brechas de impunidad en el futuro y a disuadir de la comisión de futuros crímenes. Sin embargo, este tipo de asistencia también podría permitir al Estado en cuestión combatir las actividades ilegales realizadas en su territorio o por sus nacionales que estén vinculadas con la comisión de los crímenes más graves en el exterior. Cabría explorar las sinergias con los programas existentes de cooperación para el desarrollo, destacadamente en la esfera del imperio de la ley.

b) Situaciones en las que podrían haberse cometido crímenes de la competencia de la Corte.

22. Este tipo de situaciones, en las que a menudo la Corte ha iniciado un examen preliminar, pueden darse en Estados que están experimentando un conflicto o acaban de salir de un conflicto, o donde se ha dado alguna otra forma de violencia. Hasta el momento no se ha dado la determinación de iniciar una investigación.

23. Estas situaciones brindan oportunidades tempranas para activar procesamientos nacionales. Requieren una acción inmediata por parte de la comunidad internacional en cooperación con el Estado en cuestión y la Corte. Para fortalecer las actividades de consolidación de la paz, resulta esencial evitar la impunidad velando porque el sistema judicial sea capaz de procesar los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y el genocidio, crímenes que podrían haber tenido lugar durante el conflicto. La cooperación debería centrarse en el fomento de la capacidad inmediata del sistema judicial nacional para hacer frente a los crímenes más graves, con independencia de cualquier futura determinación de admisibilidad. Esto se puede y se debe hacer durante el curso de cualquier actividad de consolidación de la paz y de estabilización que tenga por objeto una recuperación temprana.

c) Situaciones en las que la Corte está investigando y procesando crímenes de su competencia.

24. Estas situaciones se asemejan a las del apartado b), salvo que la Corte ha determinado a primera vista la admisibilidad de las causas de la situación, y por tanto también que se han cometido crímenes. Incluyen aquellas causas en las que la Corte ha emitido órdenes de detención que podrían o no haberse ejecutado, y por tanto son más complicadas desde el punto de vista de la complementariedad, ya que ninguna iniciativa debería resultar en injerencias en las determinaciones de los magistrados. Sin embargo, existen oportunidades para compartir la carga entre la Corte y los tribunales nacionales.

25. En estas situaciones en las que la Corte está investigando y procesando a quienes tienen la mayor responsabilidad respecto de los crímenes más graves será necesario brindar apoyo a las jurisdicciones nacionales, con el fin de permitir que éstas se hagan cargo de otros perpetradores y víctimas, mediante el fortalecimiento de la capacidad del sistema judicial nacional, examinando opciones para brindarlo también a los tribunales híbridos y las

comisiones de verdad y reconciliación, así como a formas de justicia tradicional, cuando proceda y según proceda. La necesidad de preservar la independencia judicial y fiscal de la Corte, en particular, se ha de tomar en cuenta en todas las situaciones. Las acciones en virtud de la complementariedad positiva no deberían ser objeto de una utilización indebida con el fin de eludir la justicia. Además, las actividades realizadas también deberían procurar dejar un legado duradero de la Corte. Una vez más, deberían explorarse las sinergias respecto de los esfuerzos en curso en materia de consolidación de la paz y de estabilización que tengan por objeto una recuperación temprana.

d) Situaciones en las que la Corte ha concluido las investigaciones y el procesamiento de los máximos responsables.

26. La Corte ha concluido su investigación y posiblemente sus procesamientos, o bien éstos están en curso. Los máximos responsables han sido llevados ante la justicia. Sin embargo, subsiste la necesidad de ocuparse de otros perpetradores y de velar porque el sistema judicial sea capaz de ocuparse de futuros crímenes. Tanto la Corte como la comunidad internacional tienen una misión que realizar respecto de los procesamientos en sí, y también respecto de la prevención de futuros crímenes. Cuando la situación se hubiera estabilizado, esto podría formar parte de las actividades ordinarias de cooperación para el desarrollo, o bien de las de apoyo a las actividades de justicia transicional y los esfuerzos en pro de la estabilización.

3. Agentes

27. Los Estados, la Corte, la comunidad internacional y la sociedad civil tienen diversas funciones que llevar a cabo en las distintas situaciones, y pueden realizar sus actividades por conducto de diferentes mecanismos.

a) Función de los Estados

28. Si bien aquellas actividades que puede llevar a cabo la Corte supondrán una contribución destacada de cara a la continuación de los procesamientos nacionales y el fortalecimiento del imperio de la ley, existen varias limitaciones evidentes. En este contexto, la comunidad internacional puede hacer mucho más mediante la **cooperación entre Estados**, con la participación de la Corte, según proceda.

29. En virtud del Estatuto de Roma, los Estados Partes tienen la obligación de cooperar con la Corte. Sin embargo, según se señala en el preámbulo del Estatuto de Roma, los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional no deberían quedar impunes y se han de asegurar los procesamientos por medio de medidas adoptadas en el plano nacional. Sería deseable una mayor cooperación entre los propios Estados para este fin.

30. Muchas de las actividades descritas anteriormente ya las están realizando, en cierta medida, los Estados donantes en cooperación con sus asociados. Muchas organizaciones de cooperación para el desarrollo están llevando a cabo extensos programas relacionados con el imperio de la ley, y deberían seguir explorándose las sinergias entre el sistema del Estatuto de Roma y dichas actividades. Por añadidura, podrían obtenerse mayores beneficios si los asuntos relacionados con el imperio de la ley tanto en el plano internacional como en el nacional formaran parte integrante de las actividades de los sectores gubernamentales, así como de las actividades de otras organizaciones pertinentes.

31. Además, en aquellas situaciones en que los Estados están emergiendo de un conflicto existe la necesidad de velar porque no prevalezca la impunidad. Los esfuerzos que tienen por objeto la consolidación de la paz y la estabilización podrían incorporar actuaciones destinadas a lograr que el sistema judicial nacional pueda luchar contra los crímenes más graves, con el

fin de evitar que se abra una brecha de impunidad que pudiera producir efectos negativos en cuanto a la recuperación del Estado en cuestión.

32. En general, la integración del sistema del Estatuto de Roma en los esfuerzos ya existentes en materia de cooperación y asistencia podría fortalecer los efectos del Estatuto y de la Corte. Por añadidura, ello podría evitar situaciones en las que se dieran conflictos entre las actuaciones por parte de varios agentes en este campo.

33. La necesidad de asistencia variará de un Estado a otro a tenor de la naturaleza de la situación y de otras circunstancias. En la mayoría de los casos, sin embargo, muchas de las actividades que se mencionan arriba serán necesarias en situaciones diferentes. Tanto los Estados donantes como los Estados asociados deberían prestar cabal atención a las necesidades específicas del sistema judicial creadas por la situación específica, e intentar abordarlas.

34. El apoyo en cuanto a la legislación de aplicación ya está disponible para algunos Estados, y podría ampliarse. Se están realizando esfuerzos destinados a establecer relaciones tripartitas entre Estados dispuestos ocuparse de la protección de los testigos y Estados con capacidad para prestar apoyo financiero. Estas relaciones se podrían explorar desde la perspectiva de otros aspectos del apoyo a las jurisdicciones nacionales, a medida que la Corte procura acuerdos para obtener la cooperación necesaria.

35. En general, se pueden obtener grandes logros si los Estados examinan sus actividades y programas de desarrollo ya existentes, con vistas a identificar esferas en las que se podrían explorar sinergias e iniciar esfuerzos adicionales para fortalecer el sistema del Estatuto de Roma. Lo mismo cabe decirse respecto de las asociaciones existentes entre los Estados, por una parte, y las organizaciones internacionales y la sociedad civil, por otra.

36. Con el objeto de brindar, según proceda, esa asistencia voluntaria, la Asamblea debería encomendar a la Secretaría de la Asamblea de los Estados Partes (la “Secretaría de la Asamblea”) que facilitara el intercambio de información entre la Corte, los Estados Partes, los Estados signatarios, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas, para fortalecer las jurisdicciones nacionales. Esta función se establecería con los recursos existentes y tendría una función limitada. Cabe recalcar que dicha función en modo alguno se ocuparía de proporcionar asistencia o de crear capacidades. Se habría de dar consideración adicional a las modalidades de esta función, si se llegara a establecer. La Secretaría de la Asamblea habría de informar respecto de los progresos logrados en este sentido a la Asamblea de los Estados Partes en su décimo período de sesiones. En general, estos aspectos de la complementariedad merecen una consideración adicional permanente en el seno de la Asamblea y de sus órganos subsidiarios.

b) Las organizaciones internacionales y la sociedad civil

37. La experiencia ha demostrado que el progreso en la lucha contra la impunidad sólo se puede alcanzar por medio de la colaboración de la comunidad internacional en su conjunto. Existen ciertos límites prácticos en la función que pueden desarrollar los Estados, entre ellos el hecho de no estar presentes sobre el terreno o no contar con una capacidad práctica suficiente para ejecutar las actividades. La necesidad de minimizar la administración y la burocracia es un principio rector para muchos Estados. Por añadidura, los distintos Estados cuentan con esferas diferentes de conocimientos expertos y de capacidades.

38. Contra este telón de fondo, cabe asimismo decir que las asociaciones y la aplicación de la complementariedad positiva mediante organizaciones internacionales y ONG han resultado inapreciables en la lucha contra la impunidad. Estas organizaciones cuentan tanto con los conocimientos expertos técnicos necesarios como con capacidad para su ejecución.

39. Muchas organizaciones especializadas, tanto internacionales como regionales, llevan a cabo una gama de actividades relacionadas con el imperio de la ley. Algunas de ellas cuentan con una financiación independiente para estas actividades, mientras que otras dependen de una financiación voluntaria y se basan en programas o proyectos. Las organizaciones – junto con los Estados – podrían explorar modalidades para el fortalecimiento adicional del sistema del Estatuto de Roma mediante la complementariedad positiva. En los anexos A a F se incluyen ejemplos de cómo lograr este objetivo.

40. Por añadidura, la sociedad civil y las ONG también cuentan con una variada experiencia en cuanto a la presencia sobre el terreno y la comprensión de las necesidades de las jurisdicciones nacionales. Ya están realizando proyectos en una gama de sectores y pueden realizar una función esencial a la hora de salvar la brecha de la impunidad mediante la complementariedad positiva.

41. Además, por lo que respecta a la universalidad, las ONG llevan a cabo una función esencial respecto de los Estados no Partes a la hora de crear una concienciación en cuanto a los beneficios del Estatuto de Roma y de fomentar las ratificaciones de éste.

c) La función de la Corte

42. Los órganos de la Corte tienen una función limitada. No está previsto que las actividades que aquí se describen conlleven recursos adicionales para la Corte, ni tampoco debería la Corte convertirse en una organización para el desarrollo ni en una agencia de ejecución de proyectos. La Corte se percibe como un catalizador de la asistencia directa entre Estados y de la asistencia indirecta por conducto de las organizaciones internacionales y regionales pertinentes y la sociedad civil, con vistas a fortalecer las jurisdicciones nacionales. En el anexo H se incluyen algunas de las actividades realizadas por la Corte en el contexto de la organización existente.

43. La Corte y sus distintos órganos se ocupan en la actualidad de actividades que fortalecen la eficacia de la capacidad de la jurisdicción nacional a la hora de procesar crímenes graves. En cada caso, las funciones son diferentes y se han de realizar en diferentes situaciones. En cuanto al Fiscal, la respuesta a las autoridades nacionales y la cooperación con ellas son componentes cada vez más importantes de su estrategia. Estos esfuerzos también pueden contribuir a una reducción de la carga general para las finanzas y las capacidades de la Corte a largo plazo, ya que la asistencia a las autoridades nacionales puede tener consecuencias en cuanto al número de causas que haya de juzgar la Corte.

44. Si bien los tipos de asistencia práctica que la Corte puede brindar adecuadamente están limitados por su mandato judicial principal, podría haber lugar para que la Fiscalía participara en determinadas actividades de creación de capacidades con los recursos existentes y sin comprometer su mandato judicial. La Estrategia Fiscal conlleva que en la medida de lo posible la Fiscalía hace participar en sus actividades a los expertos nacionales en materia de aplicación de la ley. Podría haber lugar para el intercambio de información con las autoridades nacionales, y las partes interesadas tendrían que realizar esfuerzos para velar porque ello no comprometiera la seguridad de los testigos y de las víctimas ni las actividades en curso de la Corte. Por añadidura, los procesamientos sobre el terreno, donde y cuando fueran posibles, podrían brindar oportunidades para fortalecer la jurisdicción nacional y crear un interés respecto de investigaciones y procesamientos nacionales complementarios. La Secretaría podría prestar asistencia a los Estados Partes colaborando en la identificación de aquellas esferas en las que podrían realizar actividades destinadas a fortalecer los sistemas judiciales nacionales. Esos esfuerzos tampoco tendrían consecuencias para el mandato judicial independiente de la Corte.

45. Dentro de las limitaciones impuestas por sus respectivos mandatos, los órganos pertinentes de la Corte también podrían actuar como catalizadores respecto de la asistencia, colaborando a que se salvara la brecha entre los donantes y los posibles países asociados. Así, el sistema de justicia previsto por el Estatuto de Roma – en el que los Estados Partes y la Corte participarían como asociados – puede hacer que surta efecto el principio de complementariedad.

D. Consecuencias más amplias: la universalidad y el imperio de la ley

46. El Estatuto de Roma fue creado para velar porque las personas con mayor responsabilidad respecto de los crímenes más graves de trascendencia para la humanidad no quedaran impunes. Este sistema solamente podrá realizarse plenamente cuando la adhesión al Estatuto sea universal.

47. La decisión en cuanto a la firma y la ratificación del Estatuto les incumbe exclusivamente a los Estados soberanos. Sin embargo, la posibilidad de asistencia bajo el epígrafe de la complementariedad positiva podría reducir ciertas preocupaciones en cuanto a si los Estados están en condiciones de asumir las obligaciones y los compromisos que el Estatuto conlleva. La posibilidad de fortalecer las jurisdicciones nacionales también podría aportar un estímulo adicional de cara a la ratificación.

48. Por añadidura, la experiencia en cuanto a la asistencia a las jurisdicciones nacionales en su lucha contra la impunidad respecto de los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y el genocidio indica que esta asistencia puede tener unos efectos adicionales considerables y sustanciales para el conjunto del sistema judicial del Estado receptor de la asistencia. Además, la cooperación internacional en la lucha contra los crímenes más graves de trascendencia internacional puede llevar a la cooperación respecto de otras formas de actividad criminal transnacional.

E. Conclusión

49. Reviste la máxima importancia que el sistema de justicia complementaria del Estatuto de Roma se vea fortalecido y sostenido y que tanto la Corte como los Estados Partes apoyen y fomenten los esfuerzos mutuos para luchar contra la impunidad.

50. Las posibilidades a la hora de fortalecer la lucha contra la impunidad por medio de la complementariedad positiva son muchas y variadas. Como se declara en el preámbulo del Estatuto de Roma, entre éstas se incluyen medidas adicionales en el plano nacional. La complementariedad positiva parece ser una herramienta gracias a la cual se podrían adoptar esas medidas. El perfeccionamiento de esta herramienta podría ayudar a salvar la brecha de la impunidad y evitar y disuadir de la perpetración de futuros crímenes.

51. Considerando las múltiples facetas de este asunto, salvar la brecha de la impunidad mediante la complementariedad positiva parecería merecer debates adicionales tanto entre los Estados Partes como en el seno de la Asamblea. El objetivo de estos debates no sería la creación de nuevas funciones para la Corte. Tampoco consistiría en crear nuevas estructuras de ayuda ni obligaciones adicionales para los Estados Partes, financieras o de otra índole. Se trataría de identificar formas en las que los Estados Partes, en diálogo con la Corte, podrían brindarse un apoyo mutuo de aún mayor calidad, más centrado y más eficiente, para fortalecer las jurisdicciones nacionales con el fin de que éstas puedan realizar investigaciones y enjuiciamientos nacionales.

52. Ya existe la base para ello, a saber, las actividades actuales de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil. Se trataría de fortalecer las jurisdicciones nacionales mediante una mayor concienciación de los donantes y una mejor coordinación, específicamente con vistas al sistema del Estatuto de Roma de justicia penal internacional. Para ello, debería encomendarse a la Secretaría de la Asamblea la facilitación

del intercambio de información entre la Corte, los Estados Partes, los Estados signatarios, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas con el objeto de fortalecer las jurisdicciones nacionales. Cabe señalar que no es ni deseable ni apropiado que la Secretaría de la Asamblea adopte para sí ninguna función destacada en cuanto a la coordinación y la ejecución de las actividades.

53. Algunas de las actividades que se consideran en este documento ya se están llevando a cabo ordinariamente. El fomento adicional de la complementariedad positiva según se esboza en este documento, no obstante, podría fortalecer los efectos del Estatuto de Roma mediante unas medidas efectivas, tanto en el plano nacional como en el internacional. Estas medidas podrían contribuir a salvar la brecha de la impunidad, fortalecer la prevención de crímenes y fomentar el imperio de la ley, con la posibilidad de efectos positivos para la paz y la seguridad internacionales.

F. Recomendaciones

54. A tenor de lo que antecede, podrían utilizarse las recomendaciones siguientes para perfeccionar el principio de complementariedad mediante la complementariedad positiva en el plano nacional:

- a) Los Estados Partes deberían reafirmar que la principal responsabilidad a la hora de investigar y procesar los crímenes más graves les corresponde a las jurisdicciones nacionales y reconocer que la lucha contra la impunidad depende de un compromiso de la comunidad internacional en su conjunto.
- b) Los Estados, la Corte y otros agentes deberían fortalecer el principio de complementariedad alentando los procesamientos nacionales, cuando proceda, como medio para salvar la brecha de la impunidad, dando la debida consideración a la independencia fiscal y judicial de la Corte.
- c) Los Estados Partes deberían tomar en consideración la necesidad de medidas adicionales en el plano nacional para combatir la impunidad y, según proceda y en colaboración con la Corte, examinar modos de seguir ampliando la capacidad de las jurisdicciones nacionales a la hora de enfrentarse a los crímenes más graves. Estas medidas, inicialmente, formarían parte de las actividades de cooperación para el desarrollo en curso y de otras formas de asistencia bajo el epígrafe de la complementariedad positiva.
- d) La Corte debería elaborar un informe sobre la complementariedad positiva y presentarlo a la Asamblea de los Estados Partes.
- e) La Asamblea debería crear una función designada en el seno de la Secretaría de la Asamblea, con los recursos existentes, a la que se encomendaría la facilitación del intercambio de información entre la Corte, los Estados Partes, los Estados signatarios, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas, con el objeto de reforzar las jurisdicciones nacionales. La Secretaría de la Asamblea debería presentar un informe sobre el estado del correspondiente progreso a la Asamblea de los Estados Partes.
- f) La Asamblea y su Mesa deberían continuar el diálogo con la Corte, los Estados Partes, las organizaciones internacionales y la sociedad civil en cuanto a la mejor manera de lograr avances en la lucha contra la impunidad en el plano nacional mediante la complementariedad positiva.