
amnistía internacional

Argentina

Recomendaciones con relación al Proyecto de Ley de Adaptación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional



24 de agosto de 2006
Índice AI: AMR 13/003/2006

ÍNDICE DE MATERIAS

A. INTRODUCCIÓN	1
B. OBSERVACIONES DE AMNISTIA INTERNACIONAL AL PROYECTO DE LEY DE IMPLEMENTACION DEL ESTATUTO DE ROMA.....	2
I. Sobre su ámbito de aplicación.....	2
a) Principio de “personalidad pasiva”.....	3
b) La redacción del principio <i>aut dedere aut judicare</i>	4
II. Los crímenes de derecho internacional no contemplados en el Proyecto.....	6
III. La obligación de cooperar con la Corte Penal Internacional.....	9
a) ¿Sobre quién pesa el deber de cooperar con la Corte Penal Internacional?.....	9
b) ¿Se limita el deber de cooperar con la Corte a las disposiciones del Artículo 93 del Estatuto?	10
IV. Procedimiento para llevar a cabo las medidas de cooperación.....	11
V. La excepción de “seguridad nacional”.....	12
VI. No se debe conceder amnistías, indultos o medidas similares de impunidad a las personas responsables de crímenes de derecho internacional.	14
VII. La Corte Penal Internacional debe estar autorizada a celebrar sesiones en la Argentina, de conformidad con el Artículo 3 del Estatuto de Roma.	15
VIII. Se deben considerar válidos los actos realizados por el Fiscal o las órdenes dictadas por la Corte previamente a la impugnación con arreglo al Artículo 19 de la competencia o la admisibilidad y las acciones realizadas por el Fiscal para proteger las pruebas o impedir que un acusado huya de conformidad con los Artículos 18 (6) y 19 (8) del Estatuto de Roma.....	16
IX. Prestación a las víctimas y los testigos de toda la protección necesaria.	16
X. Reparaciones.....	17
XI. La legislación debe prever la ejecución de multas y medidas de decomiso.....	18
C. RECOMENDACIONES DE AMNISTIA INTERNACIONAL A LAS AUTORIDADES ARGENTINAS.....	19

Argentina

Recomendaciones con relación al Proyecto de Ley de Adaptación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

A. INTRODUCCIÓN

Amnistía Internacional ha tomado conocimiento del reciente Proyecto de Ley de Implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (S-2078/06), actualmente en discusión en el Senado de la Nación Argentina.¹

La organización advierte, con especial agrado, distintas disposiciones contenidas en dicho proyecto. La incorporación del principio de personalidad activa para el ejercicio de la jurisdicción penal por parte de los tribunales argentinos; la competencia atribuida a la justicia ordinaria – con exclusión de la competencia de los tribunales militares – para el juzgamiento de los crímenes que la Ley reprime; la norma que consagra la imprescriptibilidad de la acción y de la pena para los crímenes enumerados en el Estatuto de Roma – ello en consonancia con otras obligaciones convencionales del estado argentino -; la aplicación supletoria de los principios y reglas del derecho penal internacional y la inclusión de una disposición relativa a la asignación presupuestaria para sufragar los gastos de la Corte Penal Internacional y de su Asamblea de Estados Parte son sin duda contenidos que Amnistía Internacional no puede observar sino con beneplácito. Asimismo la adición relativa a la edad de la prohibición para el enrolamiento de menores en conflictos armados y el crimen de guerra de hacer padecer hambre a la población civil en conflictos armados de carácter no internacional – crimen de guerra no contemplado en el Estatuto de Roma – constituyen también una mejora sustancial con relación a otras iniciativas de ley anteriores que se han discutido en el Senado argentino.

Es de señalar que ya en 2001 Amnistía Internacional, conjuntamente con Human Rights Watch, hizo público un documento con comentarios y observaciones relativos al primer proyecto de ley de implementación o adaptación del Estatuto de Roma, redactado ese mismo año por una comisión interministerial.² Tres años más tarde un delegado de la

¹ El Proyecto de Ley de Implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional está disponible en el sitio web del Senado argentino: www.senado.gov.ar/web/proyectos/numexpe.php (ingresar en el buscador: “2078/06”).

² Tanto la iniciativa de ley de 2001 como los comentarios de Amnistía Internacional y Human Rights Watch están disponibles en: web.amnesty.org/pages/icc-implementation-eng. Amnistía Internacional

organización expuso oralmente ante una comisión del Senado distintas preocupaciones con relación a una iniciativa de ley, originada en el Senado, que se discutía en ese entonces y que llegó a alcanzar media sanción de esa Cámara en Junio de 2004.³ Es deber reconocer, con satisfacción, que varias de las preocupaciones de la organización expresadas en el documento de 2001 y oralmente en 2004 han sido receptadas en el texto de la iniciativa objeto de debate en estos días.

Ello no obstante, la organización observa con preocupación, en el proyecto actual, algunas otras disposiciones o la ausencia de normas que – desde el punto de vista de Amnistía Internacional - deberían hallarse comprendidas en una iniciativa de ley tan importante.

Amnistía Internacional desea llamar la atención de las autoridades argentinas sobre los siguientes puntos, que solicita sean tenidos en cuenta antes de la aprobación definitiva del Proyecto de Ley.

B. OBSERVACIONES DE AMNISTIA INTERNACIONAL AL PROYECTO DE LEY DE IMPLEMENTACION DEL ESTATUTO DE ROMA

I. Sobre su ámbito de aplicación.

también publicó en 2000 un documento general sobre la obligación de los Estados de adaptar las disposiciones del Estatuto de Roma: “Lista de Requisitos para la Aplicación Efectiva del Estatuto de Roma” (Índice AI: IOR 40/011/2000), disponible en la página: web.amnesty.org/library/index/esIIR400112000?Open&of=esl-385. En 2004 la organización publicó un segundo documento en el que analizó las falencias contenidas en leyes o en proyectos de leyes de adaptación del Estatuto de Roma en distintos países. Disponible en la página: web.amnesty.org/library/index/esIIR400192004?open&of=esl-385.

³ Esa iniciativa fue el producto de la fusión de tres proyectos diferentes, propuestos por tres senadores, a saber: el proyecto del senador Jorge Yoma (S 273/04), el proyecto del senador Eduardo Menem (S 622/04) y el proyecto de la senadora Cristina Fernández de Kirchner (S 803/04). La iniciativa está disponible en: web.amnesty.org/pages/int_jus-legislation_argentina-esl. Sobre el proceso de implementación en Argentina ver: Pablo Parenti, Argentina, en “Dificultades Jurídicas y Políticas para la Ratificación o Implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Jan Woischnik, Ed., Georg-August-Universität-Göttingen y Honrad Adenauer Stiftung, p.49-98.

a) Principio de “personalidad pasiva”.

Numerosas convenciones de protección de los derechos humanos autorizan a los estados el ejercicio de su jurisdicción penal sobre la base del llamado principio de personalidad pasiva. Esto es, cuando los nacionales de un estado sean víctimas en el extranjero, o en cualquier territorio sometido a la jurisdicción de otro estado, de ciertos crímenes de derecho internacional.

En efecto, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,⁴ la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas⁵ y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura⁶, entre otros Tratados, autorizan el ejercicio de jurisdicción sobre la base de tal principio. Y, si bien es cierto que tal principio no constituye propiamente una obligación convencional en tales instrumentos (se trata tan solo de una autorización o habilitación), se halla sin duda alentado y propiciado en tales convenciones.⁷ A todo evento, debe tenerse presente que las disposiciones convencionales citadas propician el principio de personalidad pasiva con relación – solamente - a los crímenes reprimidos en tales instrumentos – tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y desaparición forzada de personas -. Por ello, la disposición contenida en el apartado d) del Artículo 3 del Proyecto (“En los casos previstos en convenios internacionales de los que la República Argentina es parte”) no alcanza a subsanar esa limitación con relación a los restantes crímenes de derecho internacional, a los que no podrá aplicarse tal principio jurisdiccional.

⁴ Artículo 5 (1) (c) y (3), Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de Diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de Junio de 1987, de conformidad con el Artículo 27 (1). Argentina es un estado parte desde el 24 de Setiembre de 1986.

⁵ Artículo IV (c), Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de Junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General. Argentina depositó el instrumento de ratificación el 28 de Febrero de 1996.

⁶ Artículo 12 (c), Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Argentina es un estado parte desde el 31 de Marzo de 1989.

⁷ Ver a este respecto el Artículo 25 (2) del Anteproyecto de Código Penal de Panamá, de reciente publicación. Disponible en: www.organojudicial.gob.pa/contenido/proyectos/OJ/reformapenal.htm. Para una crítica de esta iniciativa de ley ver: Amnistía Internacional: Panamá: el Anteproyecto de Código Penal no Debe Omitir la Adaptación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y de Otras Obligaciones Convencionales. Índice AI: AMR 44/001/2006, disponible en <http://web.amnesty.org/pages/icc-implementation-eng>

En resumidas cuentas, sin una disposición expresa que consagre el principio de personalidad pasiva para todos los crímenes enumerados en el Estatuto de Roma y reproducidos en el Proyecto de Ley, la represión del genocidio, los crímenes de guerra y los restantes crímenes de lesa humanidad que no cuentan con una convención específica, quedará fuera de la jurisdicción de los tribunales de justicia argentinos cuando tales crímenes, habiendo sido cometidos en el extranjero, lo hayan sido sobre víctimas de nacionalidad argentina.

Téngase presente que si el estado extranjero donde se han cometido los crímenes decidiera – por ejemplo, merced una ley de amnistía o indulto o por aplicación de la prescripción – no ejercitar su jurisdicción sobre las personas responsables de haber cometido genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra sobre nacionales argentinos, según los términos del Proyecto de Ley, los tribunales de justicia argentinos no tendrán jurisdicción sobre tales hechos y dichos crímenes quedarán impunes y sus responsables libres de todo proceso judicial.

Amnistía Internacional recomienda la incorporación del principio de personalidad pasiva a la letra del Artículo 3 del Proyecto de Ley.

b) La redacción del principio *aut dedere aut iudicare*.⁸

El Artículo 4 del Proyecto dispone que cuando se encontrare en el territorio argentino o en lugares sometidos a jurisdicción del estado argentino una persona sospechada de haber cometido un crimen definido en el Proyecto y no se procediere a su extradición o entrega a la Corte Penal Internacional, las autoridades argentinas tomarán todas las medidas necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de dicho delito.

La incorporación del principio *aut dedere aut iudicare* (o juzgas o extraditas o entregas) en el Proyecto constituye sin duda alguna una disposición acertada y en

⁸ Sobre este principio del derecho internacional ver el “Informe Preliminar sobre la Obligación de Extraditar o Juzgar (“*aut dedere aut iudicare*”)), presentado por el Sr. Zdzislaw Galicki, relator especial de la Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/571 de 7 de Junio de 2006. Ver asimismo la interesante referencia a la Argentina contenida en el párrafo 45 de dicho informe. Para un estudio meticoloso del principio y su relación con la jurisdicción universal puede verse: Amnesty Internacional: *Universal Jurisdiction: The Duty of States to Enact and Implement Legislation*, IOR 53/001-018/2001, September 2001. Disponible sólo en inglés en: web.amnesty.org/pages/legal_memorandum

consonancia con numerosas convenciones internacionales de las que Argentina es parte.⁹ Sin embargo, Amnistía Internacional considera que su redacción puede ser mejorada en aras a evitar la impunidad de personas responsables de crímenes de derecho internacional.

Desde el punto de vista de Amnistía Internacional la obligación de juzgar o extraditar o entregar debería estar redactada en términos diferentes. Por ejemplo, que de hallarse en un territorio sometido a la jurisdicción del estado argentino a una persona presuntamente responsable de haber cometido alguno de los crímenes que se enumeran en el Proyecto, los tribunales nacionales ejercerán su jurisdicción, a menos – y sólo a menos - que se concediere la extradición de esa persona a otro estado o la entrega a la Corte Penal Internacional u otro tribunal internacional.

La formulación original del Proyecto deja abierto el interrogante que podría surgir cuando ningún estado o tribunal internacional ha requerido la extradición o entrega de esa persona. Una lectura literal del Artículo 4 podría llevar a pensar a algunos que si la extradición o entrega no han sido denegadas formalmente, por ejemplo, porque no ha sido requerida por estado o tribunal internacional alguno, no existiría necesariamente la obligación de someter a proceso a dicha persona.

Asimismo, la norma no debería limitarse a los pedidos de entrega que le formule la Corte Penal Internacional y debería contemplar la posibilidad de un pedido de entrega formulado por los Tribunales Penales Internacionales para la Antigua Yugoslavia¹⁰ y

⁹ No menos de 21 convenciones internacionales celebradas desde 1929 contienen dicho principio. Ver, entre otros: Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, Inclusive los Agentes Diplomáticos, Artículo 3 (2) (1035 U.N.T.S. 167, 13 I.L.M. 41, de 13 de Diciembre de 1973); Argentina es parte desde el 18 de Marzo de 1982. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, Artículo 5 (2) (U.N. Doc. A/34/46 de 17 de Diciembre de 1979); Argentina accedió a ella el 18 de Setiembre de 1991. Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas, Artículo 6 (4) (aprobada por la Asamblea General de la ONU, A/RES/52/164, de 15 de Diciembre de 1997). Argentina ratificó la misma el 25 de Setiembre de 2003. Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, Artículo 7 (4) (A/RES/54/109 de 9 de Diciembre de 1999); Argentina es parte desde el 22 de Agosto de 2005. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, Artículo 5 (2).

¹⁰ El Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia fue creado por Resolución 827 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el 25 de Mayo de 1993 (S/RES/827 (1993)). Ver www.un.org/icty/

Ruanda¹¹, la Corte Especial para Sierra Leona¹² o cualquier otro tribunal penal internacional que en el futuro se establezca.

La redacción del principio *aut dedere aut iudicare*, como se halla contenida en los Artículos 49, 50, 129 y 146 de los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de Agosto de 1949¹³, respectivamente, de los que Argentina es parte desde hace medio siglo, parece expresar de mejor modo el carácter disyuntivo de la obligación convencional.¹⁴ De esa manera, cuando se encuentre en el territorio de un estado una persona sospechada de haber cometido u ordenado cometer los crímenes ya referidos, se procederá ineludiblemente a abrir una investigación judicial independiente e imparcial, o bien se concederá la extradición a otro estado o la entrega a un tribunal internacional.

Amnistía Internacional recomienda que la redacción del Artículo 4 sea enmendada de modo tal de que la misma comprenda – inexorablemente – la obligación de someter a la persona a un proceso judicial o a su extradición a otro estado o entrega a un tribunal penal internacional.

II. Los crímenes de derecho internacional no contemplados en el Proyecto.

¹¹ Creado por la Resolución 955 del Consejo de Seguridad, el 8 de Noviembre de 1994 (S/RES/955 (1994)). Ver: <http://69.94.11.53/default.htm>

¹² Establecido mediante el Acuerdo entre Naciones Unidas y el Gobierno de Sierra Leona para el Establecimiento de una Corte Especial para Sierra Leona, de 16 de Enero de 2002 (www.sc-sl.org/).

¹³ I Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña; II Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar; III Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra; IV Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Ley 14.442 del 9/08/56). Argentina es parte desde el 18 de Setiembre de 1956.

¹⁴ Los cuatro artículos disponen por igual que: “Cada una de las Partes Contratantes tendrá la obligación de buscar a las personas acusadas de haber cometido, u ordenado cometer, una cualquiera de las infracciones graves, y deberá hacerlas comparecer ante los propios tribunales, sea cual fuere su nacionalidad. Podrá también, si lo prefiere, y según las disposiciones previstas en la propia legislación, entregarlas para que sean juzgadas por otra Parte Contratante interesada, si ésta ha formulado contra ellas cargos suficientes”.

El Proyecto impone sanciones para las personas que sean halladas responsables de los crímenes enumerados en los Artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de Roma, con lo cual da satisfacción a la obligación convencional allí contenida de reprimir internamente tales comportamientos.

Amnistía Internacional no toma posición alguna sobre las técnicas legislativas que los Estados decidan utilizar en la implementación o adaptación del Estatuto de Roma.¹⁵ Sin embargo, a la organización sí le interesa especialmente qué conductas quedan en definitiva reprimidas en la legislación penal nacional. A este respecto consideramos que el Proyecto desaprovecha una oportunidad histórica de incluir en su texto otras conductas criminales que deben ser reprimidas en el ordenamiento jurídico interno, tal como se dispone en instrumentos internacionales de los que Argentina es un Estado Parte. Veamos algunos ejemplos, en absoluto exhaustivos.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas impone el deber a los estados parte de reprimir tal conducta, incluso cuando la misma sea cometida de manera esporádica o aislada.¹⁶ Es de advertir que el Artículo 9 del Proyecto, siguiendo el Artículo 7 del Estatuto de Roma, sólo reprime la desaparición forzada de personas en tanto ésta alcance la calificación de crimen de lesa humanidad, esto es, en tanto dicho crimen sea cometido de manera generalizada o sistemática contra una población civil. Esa definición adoptada en el Estatuto y seguida en el Proyecto, excluye la desaparición forzada de personas cometida de manera aislada o esporádica. Téngase presente que la Convención, por el contrario, obliga a reprimir todo acto de desaparición forzada de personas y no sólo aquellos que sean cometidos de manera generalizada o sistemática.

¹⁵ Por ejemplo, la enmienda al Código Penal de Costa Rica introducida por la Ley 8272 no tipifica propiamente las conductas reprimidas, sino que remite al texto de los Tratados de los que Costa Rica es parte (Artículo 379. Crímenes de Lesa Humanidad. Se impondrá prisión de diez a veinticinco años a quien cometa u ordene cometer, como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, actos que puedan calificarse como crímenes de lesa humanidad, de conformidad con las prescripciones de los tratados internacionales de los cuales Costa Rica sea parte, relativos a la protección de los derechos humanos, y del Estatuto de Roma.). Disponible en: http://web.amnesty.org/pages/int_jus_legislation_costarica-esl

¹⁶ Dice su Artículo I: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a: a) No practicar, no permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales; b) Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo; c) Cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; y d) Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención”.

Si el texto actual del Proyecto de Ley no es enmendado la desaparición forzada de personas no constituirá *per se* una conducta reprimible en la legislación argentina. Adviértase que, por el contrario, si los actos aislados o esporádicos de desaparición forzada de personas fueran también reprimidos en la Ley, se daría con ello satisfacción a las obligaciones convencionales contenidas tanto en el Estatuto de Roma como en la Convención Interamericana. A este respecto debe recordarse que ha sido el mismo legislador argentino quien ha aprobado la Convención y, posteriormente, le ha atribuido jerarquía constitucional.¹⁷

Otro tanto puede afirmarse con relación a otros crímenes de derecho internacional que el estado argentino se halla obligado a reprimir – merced a los convenios internacionales de los que es parte - y que hasta el presente ha omitido castigar en su legislación interna, pese al deber asumido. Entre otros, los crímenes de guerra consistentes en “la demora injustificable en la repatriación de prisioneros de guerra o de personas civiles”¹⁸ y el “hacer objeto de ataque a localidades no defendidas y zonas desmilitarizadas”¹⁹ no han sido receptados por el Proyecto. Es de señalar que la demora injustificada en la repatriación de prisioneros o personas civiles se hallaba comprendido en el proyecto de la comisión interministerial de 2001²⁰, frente a lo cual, la actual omisión, constituye un retroceso.

Asimismo, aunque no existe una obligación de naturaleza propiamente convencional, Amnistía Internacional recomienda que la ejecución extrajudicial encuentre también cabida en el listado de conductas reprimidas en el Proyecto.²¹

Amnistía Internacional recomienda que la represión de las conductas en el Proyecto, sea por vía de remisión o por su definición en el texto, no se limite a los comportamientos comprendidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, sino que incluya también otros crímenes de derecho internacional que Argentina tiene el deber de castigar en su legislación doméstica.

¹⁷ Ley 24.820. Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 29 de Mayo de 1997.

¹⁸ Contenido en el Artículo 85 (4) (b), I Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales. Argentina es parte del mismo desde el 26 de Noviembre de 1986.

¹⁹ Artículo 85 (3) (d), I Protocolo Adicional.

²⁰ Ver su Artículo 17 (1) (i).

²¹ Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, Res.1989/65, de 24 de Mayo de 1989, ECOSOC.

III. La obligación de cooperar con la Corte Penal Internacional.

a) ¿Sobre quién pesa el deber de cooperar con la Corte Penal Internacional?

Dice el Artículo 40 del Proyecto de Ley que “Las autoridades de aplicación de la presente ley cumplirán con las solicitudes de cooperación formuladas por la Corte previstas en el Artículo 93 del Estatuto”. Y el Artículo 22 del Proyecto determina que las autoridades competentes para la aplicación de la ley son el Poder Ejecutivo y los órganos de la Justicia Federal con competencia en lo penal.

La obligación de “cooperar plenamente” con la Corte Penal Internacional, tal como se halla consignada en el Artículo 88 del Estatuto de Roma, es impuesta a los Estados Parte y no queda limitada a los órganos que cada estado designe para la aplicación o ejecución de los actos de cooperación. La obligación convencional de cooperar pesa sobre el estado argentino, comprendiendo ello a todos sus órganos gubernamentales, sean estos de carácter ejecutivo, legislativo o judicial y asimismo federales o locales.

Adviértase que una aproximación distinta a la del Proyecto ha sido seguida por el Proyecto de Ley de Implementación del Estatuto de Roma aprobado recientemente por el Senado en Uruguay, que dispone al respecto:

La República Oriental del Uruguay cooperará plenamente con la Corte Penal Internacional y cumplirá con las solicitudes de cooperación y asistencia que se le formulen, de conformidad con lo previsto en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (...) y el ordenamiento jurídico interno de la República.²²

También en España la Ley Orgánica 18/2003 de Cooperación con la Corte Penal Internacional establece que:

²² Artículo 31. Disponible en: web.amnesty.org/pages/int_jus-legislation_uruguay-esl

España prestará plena cooperación a la Corte Penal Internacional —en lo sucesivo, la Corte— de conformidad con lo prevenido en el Estatuto y en especial en su artículo 86.²³

La aproximación adoptada en el Proyecto argentino pareciera circunscribir indebidamente el alcance de la obligación de cooperar, exclusivamente, a los órganos de aplicación que se mencionan y podría llevar a pensar que los restantes órganos estatales están eximidos de dicha obligación.

Amnistía Internacional recomienda que la redacción del Artículo 40 de Proyecto sea corregida, en el sentido señalado.

b) ¿Se limita el deber de cooperar con la Corte a las disposiciones del Artículo 93 del Estatuto?

El Artículo 40 del Proyecto dice asimismo que “las autoridades de aplicación de la presente ley cumplirán con las solicitudes de cooperación formuladas por la Corte previstas en el Artículo 93 del Estatuto”.

Esa redacción parecería ser limitativa de la obligación de cooperar con la Corte Penal Internacional. Si bien el Artículo 93 del Estatuto de Roma (“Otras formas de cooperación”) enumera un listado extenso de obligaciones de cooperación con la Corte, dicha norma no es excluyente de otros artículos de la Parte IX del Estatuto (“De la cooperación internacional y la asistencia judicial”) que igualmente consignan otras obligaciones de cooperación de igual importancia. Llegado el caso, los estados deben satisfacer todas las solicitudes de cooperación y no sólo aquellas del Artículo 93 (ver, por ejemplo, Artículos 89, 90, 91, 92, 94, 96 y 98).

En ese sentido, por ejemplo, el proyecto de ley de 2001 consagraba una disposición más amplia, a saber:

La República Argentina cooperará plenamente con la Corte, en relación con la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de su competencia.²⁴

²³ Artículo 2. Para una crítica detallada del texto de la Ley Orgánica 18/2003 ver: Amnistía Internacional, Sección española, “España: Hora de Colaborar con la Corte Penal Internacional y Defender la Justicia Universal”, Julio de 2003; disponible en www.es.amnesty.org/esp/docs_esp.shtml y también: [web.amnesty.org/web/web.nsf/pages/int_jus-legislation_spaincoop-esl/\\$FILE/int_jus-legislation_spaincoop-esl.pdf](http://web.amnesty.org/web/web.nsf/pages/int_jus-legislation_spaincoop-esl/$FILE/int_jus-legislation_spaincoop-esl.pdf)

Amnistía Internacional recomienda que la norma contenida en el Artículo 40 sea enmendada de modo tal que la obligación convencional de cooperar con la Corte Penal Internacional no quede limitada a las previsiones del Artículo 93 del Estatuto de Roma.

IV. Procedimiento para llevar a cabo las medidas de cooperación.

Dice el Artículo 41 del Proyecto que “Las condiciones y formas en que se llevarán a cabo las medidas requeridas se regirán por los procedimientos previstos en el ordenamiento interno.” Esta oración excluye – inexplicablemente – al Estatuto de Roma, que es el instrumento primordial que establece las condiciones y formas en que se debe dar satisfacción a las solicitudes de cooperación que la Corte Penal pueda formular a los estados.

Una redacción que determinara que las condiciones y formas de la cooperación se rige – en primer lugar – por el Estatuto de Roma y por las Reglas de Procedimiento y Prueba²⁵ y –supletoriamente- por la normativa interna de implementación, podría ser más compatible con la letra y espíritu del Estatuto. Esa es, por otra parte, la aproximación seguida en las ya transcritas disposiciones del Proyecto de Ley en Uruguay y la Ley de Cooperación española.

A mayor abundamiento, el nuevo Código de Procedimiento Penal del Perú, en igual sentido, consagra que:

Artículo 508. 1. Las relaciones de las autoridades peruanas con las extranjeras y con la Corte Penal Internacional en materia de cooperación judicial internacional se rigen por los Tratados Internacionales celebrados por el Perú y, en su defecto, por el principio de reciprocidad en un marco de respeto de los derechos humanos.

2. Si existiere tratado, sus normas regirán el trámite de cooperación judicial internacional. Sin perjuicio de ello, las normas de derecho interno, y en

²⁴ Artículo 37.

²⁵ Adoptadas por la Asamblea de Estados Parte de la Corte Penal Internacional, ICC-ASP/1/3, de Setiembre de 2002. Disponibles en www.icc-cpi.int

especial este Código, servirán para interpretarlas y se aplicarán en todo lo que no disponga en especial el Tratado.²⁶

Nuestra organización no ignora que, dada la jerarquía de los tratados en el derecho internacional²⁷, el Estatuto de Roma debería ser de aplicación principal y primera en caso de conflicto de interpretación. Sin embargo, la organización ha observado con frecuencia que los órganos jurisdiccionales locales en muchos estados son renuentes a aplicar directamente disposiciones contenidas en los tratados y optan por tener en cuenta, de manera preponderante, cuando no excluyente, las normas enunciadas en la ley interna.

Amnistía Internacional es también de la idea que una norma que declarara que las autoridades competentes no podrán invocar la inexistencia de procedimientos en el orden interno para denegar el cumplimiento de las solicitudes de cooperación, constituiría una muestra acabada de la voluntad política del estado argentino de cooperar plenamente y sin condicionamientos con la Corte Penal Internacional.

V. La excepción de “seguridad nacional”.

El Artículo 72 del Estatuto de Roma proporciona un amplio y detallado sistema de salvaguardias para la protección de la información solicitada por la Corte que, en opinión del Estado afectado, pueda perjudicar - si se divulga- su seguridad nacional.

El párrafo 4 estipula que el Estado tienen derecho a intervenir en tales situaciones para resolver la cuestión, y el párrafo 5 dispone que el Estado adoptará en colaboración con el Fiscal, la defensa o la Sala de Cuestiones Preliminares «todas las medidas razonables para resolver la cuestión por medio de la cooperación». En este último párrafo se determinan varias medidas que cabría adoptar, como la modificación o aclaración de la solicitud, una decisión sobre si las pruebas son pertinentes, la obtención de la información

²⁶ Artículo 508, Código Procesal Penal del Perú (Decreto legislativo 957, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 29 de Julio de 2004). Disponible en: www.unifr.ch/derechopenal/legislacion/pe/PPP0904.pdf

²⁷ Artículo 27, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Argentina es un estado parte desde 1973. Sobre la jerarquía del derecho internacional en el derecho argentino ver también la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Espósito” (Espósito, Miguel Angel s/ incidente de prescripción de la acción penal promovido por su defensa”) de 23 de Diciembre de 2004.

de otras fuentes o de otra forma, un acuerdo sobre métodos distintos para proporcionar la información, como su presentación a puerta cerrada o *ex parte*.

El párrafo 6 estipula que «una vez que se hayan adoptado todas las medidas razonables para resolver la cuestión por medio de la cooperación», el Estado, si considera todavía que no se dan las condiciones para proporcionar la información, informará de ello al Fiscal o a la Corte. No obstante, si ésta determina posteriormente que las pruebas son pertinentes y necesarias para determinar la culpabilidad o la inocencia del acusado, podrá, de acuerdo con el párrafo 7, adoptar las nuevas medidas para resolver la cuestión o, si llega a la conclusión de que «el Estado requerido no está actuando de conformidad con la obligaciones que le impone el presente Estatuto», podrá remitir la cuestión de conformidad con el párrafo 7 del artículo 87 a la Asamblea de los Estados Partes o al Consejo de Seguridad, si éste había remitido la situación.

En todas la demás circunstancias, el párrafo 7 (b) del Estatuto autoriza a la Corte a ordenar la divulgación o, si no la ordena, a establecer «las presunciones relativas a la culpabilidad o a la inocencia del acusado que sean apropiadas en razón de las circunstancias». Dada la minuciosidad de las salvaguardias del Artículo 72, los Estados puede estar seguros de que pueden proporcionar toda la información o pruebas solicitadas por la Corte y que sean pertinentes y necesarias para determinar si un acusado es inocente o culpable de un crimen. Los Estados deben esforzarse por proporcionar, con todas las salvaguardias necesarias ofrecidas por la Corte, toda información o prueba que la Corte solicite tras haber decidido que es esencial para resolver la cuestión.

El texto del Artículo 42 del Proyecto no hace referencia alguna a todas las medidas que el Estado argentino debe agotar antes de decidir – excepcionalmente – que no puede proporcionar cierta información en razón de que la misma afectaría su seguridad nacional.

Aunque la organización observa con agrado el añadido – que no se hallaba en otras iniciativas previas – sobre una ley que defina y regule la invocación de la seguridad nacional como razón valedera para eximirse del deber de cooperar con la Corte Penal Internacional, la ausencia de dictado de dicha norma en la práctica deviene en la continuación de tal invocación como un resorte discrecional del Poder Ejecutivo. Amnistía Internacional apreciaría conocer con certeza si una decisión del Presidente de la República en tal sentido – denegando la cooperación por razones de seguridad nacional – estaría sujeta a un control judicial independiente e imparcial.

Amnistía Internacional recomienda la enmienda del Artículo 42 en el sentido señalado y el dictado de la ley anunciada en dicha norma, previa consulta pública con las organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia y otras partes interesadas.

VI. No se debe conceder amnistías, indultos o medidas similares de impunidad a las personas responsables de crímenes de derecho internacional.

Amnistía Internacional considera que ni el indulto ni la amnistía pueden ser aplicados a personas responsables de crímenes de derecho internacional, hasta tanto se haya celebrado un proceso judicial independiente e imparcial en que se haya dilucidado plenamente la verdad de los hechos y dirimido las responsabilidades penales correspondientes.²⁸

Tal como lo han hecho ya algunos proyecto de ley en otros países²⁹, Amnistía Internacional juzga que debe existir una norma expresa que claramente consagre que las personas responsables de crímenes de derecho internacional no se beneficiarán de tales medidas u otras de similar efecto, hasta tanto se hayan celebrados procesos judiciales en donde la verdad de los hechos haya sido develada, se hayan atribuido las responsabilidades penales y reparado integralmente a las víctimas.

A este respecto es oportuno recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Barrios Altos, estableció claramente que:

Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las

²⁸ Así también lo ha interpretado, con relación a las leyes de amnistía dictadas en el pasado en Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Simón” (Recurso de hecho deducido por la defensa de Julio Héctor Simón en la causa Simón, Julio Héctor y otros s/privación ilegítima de la libertad, - causa N°17.768”, de 14 de Junio de 2005.

²⁹ Ver Artículo 8 del Proyecto de Ley de Uruguay (“Los crímenes y penas tipificados en los Títulos I a III de la Parte II de la presente ley, no podrán declararse extinguidos por indulto, amnistía, gracia, ni por ningún otro instituto de clemencia, soberana o similar, que en los hechos impida el juzgamiento de los sospechosos o el efectivo cumplimiento de la pena por los condenados”). Artículo 9 del Proyecto de Ley de Implementación de Bolivia, actualmente en discusión en la Cámara de Diputados (“Los delitos descritos en esta Ley no serán considerados delitos políticos, no pudiendo por tanto ser objeto de amnistía ni son indultables. Esta naturaleza no política surte también efectos para la aplicación de tratados y convenios de extradición y respecto al régimen de entrega de personas a la Corte Penal Internacional”).

desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.³⁰

En consecuencia, Amnistía Internacional recomienda que el Proyecto u otra norma que se juzgue adecuada, aún de jerarquía constitucional, consagre la inaplicabilidad de las amnistías, indultos y otras medidas similares a las personas responsables de crímenes de derecho internacional.

VII. La Corte Penal Internacional debe estar autorizada a celebrar sesiones en la Argentina, de conformidad con el Artículo 3 del Estatuto de Roma.

El Artículo 3 (3) del Estatuto de Roma dispone que, aunque su sede esté en La Haya, Países Bajos, «la Corte podrá celebrar sesiones en otro lugar cuando lo considere conveniente». El Artículo 62 complementa esta disposición señalando que «a menos que se decida otra cosa, el juicio se celebrará en la sede de la Corte».

Para Amnistía Internacional los Estados deben incluir en su derecho interno disposiciones que faciliten la celebración en su territorio de sesiones de la Corte, en particular de las salas de Cuestiones Preliminares y Primera Instancia, como se establece en la Regla 100 (3) de las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional. Asimismo deben facilitar el empleo de comunicaciones por audio y vídeo en su territorio para que puedan prestar testimonio y ser sometidos a examen los testigos a los que les resulte imposible desplazarse a la sede de la Corte.

Amnistía Internacional recomienda la inclusión de una disposición en este sentido.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Barrios Altos (*Chumbipuma Aguirre y Otros vs. Perú*), Sentencia de 14 de Marzo de 2001, par.41.

VIII. Se deben considerar válidos los actos realizados por el Fiscal o las órdenes dictadas por la Corte previamente a la impugnación con arreglo al Artículo 19 de la competencia o la admisibilidad y las acciones realizadas por el Fiscal para proteger las pruebas o impedir que un acusado huya de conformidad con los Artículos 18 (6) y 19 (8) del Estatuto de Roma.

Aunque el Fiscal debe suspender diversas indagaciones si un Estado impugna la admisibilidad de la causa con arreglo a los Artículos 18 o 19 o la competencia de la Corte de conformidad con el Artículo 19, estos mismos artículos disponen que otras indagaciones pueden continuar hasta que se conozca el resultado de tal impugnación.

El Artículo 18 (6) del Estatuto estipula que, hasta que la Sala de Cuestiones Preliminares emita su dictamen o si el Fiscal se ha inhibido de su competencia en relación con la investigación en virtud de este artículo, el Fiscal «podrá pedir a la Sala de cuestiones Preliminares, con carácter excepcional, que le autorice a llevar adelante las indagaciones que estime necesarias cuando exista una oportunidad única de obtener pruebas importantes o exista un riesgo significativo de que esas pruebas no estén disponibles ulteriormente». El Artículo 19 (8) dispone que, hasta que la Corte se pronuncie sobre la impugnación de la admisibilidad o la competencia con arreglo al artículo 19, el Fiscal puede pedirle autorización para realizar diversos tipos de actividades.

El Artículo 19 (9) estipula claramente que la impugnación de un Estado «no afectará a la validez de ningún acto realizado por el Fiscal, ni de ninguna orden o mandamiento dictado por la Corte, antes de ella».

Por consiguiente, las autoridades argentinas deben garantizar que sus órganos estatales – no sólo los órganos de aplicación de la Ley - considerarán totalmente válidos tales actos y órdenes mientras se toma una decisión sobre su impugnación de la admisibilidad o la competencia. Se debe cumplir este requisito a fin de que no se pierdan ni se destruyan las pruebas, no se amenace ni cause daño a los testigos y no huyan acusados.

IX. Prestación a las víctimas y los testigos de toda la protección necesaria.

Desafortunadamente, el Proyecto de Ley nada dice sobre la especial protección debida a las víctimas y testigos de los crímenes que la iniciativa enumera. Tampoco contiene

referencias al rol procesal que las víctimas deben desempeñar en los procesos que versen sobre el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra.

Amnistía Internacional recomienda la inclusión de normas que protejan a las víctimas de los crímenes que el Proyecto reprime, incluyendo un fondo fiduciario nacional en beneficio de ellas.

X. Reparaciones.

El Artículo 75 (1) dispone que la Corte «establecerá principios aplicables a la reparación [...] que ha de otorgarse a las víctimas o a sus causahabientes. Sobre esta base, la Corte [...] podrá determinar en su decisión el alcance y la magnitud de los daños, pérdidas o perjuicios causados a las víctimas o a sus causahabientes».

Asimismo, el párrafo 2 autoriza a la Corte a «dictar directamente una decisión contra el condenado en la que indique la reparación adecuada que ha de otorgarse a las víctimas, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación», o, cuando proceda, «ordenar que la indemnización otorgada a título de reparación se pague por conducto del Fondo Fiduciario previsto en el Artículo 79». Está previsto que los Estados hagan contribuciones voluntarias al Fondo Fiduciario de acuerdo con los criterios establecidos por la Asamblea de los Estados Partes con arreglo al Artículo 116 y los administradores del Fondo. El párrafo 3 permite a la Corte invitar a los Estados interesados a formular observaciones antes de que tome una decisión en virtud de este artículo. El párrafo 4 dispone que, al ejercer sus atribuciones de conformidad el Artículo 75, la Corte «podrá determinar si, a fin de dar efecto a una decisión que dicte de conformidad con este artículo, es necesario solicitar medidas de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 90 [sic. En realidad se trata del artículo 93, relativo a la cooperación de los Estados]». El párrafo 5 estipula que los Estados Partes «darán efecto a la decisión dictada con arreglo a este artículo como si las disposiciones del Artículo 109 [relativo a la ejecución de multas y medidas de decomiso impuestas por la Corte en virtud de sus atribuciones para ordenar tal ayuda con arreglo al Artículo 77 (2), en el contexto de la imposición de una pena] se aplicaran al presente artículo». El párrafo 6 dispone expresamente que nada de lo dispuesto en el Artículo 75 «podrá interpretarse en perjuicio de los derechos de las víctimas con arreglo al derecho interno o el derecho internacional».

Para ayudar a la Corte a otorgar reparaciones a las víctimas, los Estados Partes deben proporcionarle toda la información pertinente en relación con la ejecución en sus respectivas jurisdicciones de las órdenes de reparación, tanto sobre los procedimientos nacionales como sobre el caso en cuestión, sin esperar que se les pida hacerlo de

conformidad con el Artículo 75 (3). Asimismo, deben asegurarse de que disponen de procedimientos nacionales que les permitan aplicar con prontitud y eficacia las medidas de cooperación especificadas en los Artículos 93 (1) y 109 al ejecutar una orden dictada de conformidad con el Artículo 75. Por supuesto, deben garantizar que su derecho y procedimientos internos permiten a las víctimas ejercitar todos los derechos que les asisten en virtud del derecho interno e internacional. Por último, los Estados no sólo deben hacer contribuciones al Fondo Fiduciario establecido de conformidad con el Artículo 79, sino que tienen también que crear fondos fiduciarios similares de ámbito nacional.

Amnistía Internacional no advierte ninguna norma en el Proyecto que considere el tema de las reparaciones a las víctimas o sus familiares, sea cuando se trate de ejecutar o dar cumplimiento, con prontitud, en territorio argentino, las órdenes de reparación dictadas por la Corte Penal Internacional, sea cuando se trate de procesos judiciales llevados a cabo de conformidad con el derecho interno. En este último caso las autoridades argentinas deberían siempre poder establecer una reparación integral, incluyendo la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y las granarías de no repetición.

La organización también observa que el Artículo 46 del Proyecto, sobre las erogaciones del Estado argentino, no contiene referencia alguna al Fondo Fiduciario en beneficio de las víctimas, al que entiende el estado argentino debería contribuir anualmente. Tampoco hay referencias a un fondo nacional de reparación para las víctimas.

XI. La legislación debe prever la ejecución de multas y medidas de decomiso.

El Artículo 77 (2) del Estatuto autoriza a la Corte a imponer multas y ordenar decomisos como parte de la pena. El Artículo 109 (1) dispone que los Estados Partes «harán efectivas las multas u órdenes de decomiso decretadas por la Corte en virtud de la Parte VII [Artículos 77 a 80], sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe y de conformidad con el procedimiento establecido en su derecho interno». El párrafo 2 de este artículo dispone que «el Estado Parte que no pueda hacer efectiva la orden de decomiso adoptará medidas para cobrar el valor del producto, los bienes o los haberes cuyo decomiso hubiere decretado la Corte, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe». El párrafo 3 estipula que «los bienes, o el producto de la venta de bienes inmuebles o, según proceda, la venta de otros bienes que el Estado Parte obtenga al ejecutar una decisión de la Corte serán transferidos a la Corte».

Amnistía Internacional recomienda a los estados la revisión, si los tienen, de sus leyes y procedimientos de asistencia judicial mutua con otros estados en relación con la ejecución de sentencias para determinar si permitirán la cooperación plena y rápida con la Corte en la ejecución de multas y medidas de decomiso. Si no tienen leyes ni procedimientos que permitan tal cooperación, deben establecerlos.

Amnistía Internacional apreciaría saber si las autoridades argentinas consideran que la actual legislación procesal permitirá dar cumplimiento – sin demoras -

C. RECOMENDACIONES DE AMNISTIA INTERNACIONAL A LAS AUTORIDADES ARGENTINAS.

En virtud de lo expuesto anteriormente Amnistía Internacional recomienda a las autoridades argentinas, en especial a los miembros del Congreso de la Nación, una exhaustiva revisión del Proyecto de Ley de Implementación del Estatuto de Roma, la que debe incluir:

- Una extensión amplia de la extraterritorialidad atribuida a los tribunales de justicia argentinos en la investigación y sanción de los crímenes de derecho internacional. Tal extensión no debe estar limitada a las disposiciones contenidas en los Tratados.
- La represión interna de todos y cada uno de los crímenes de derecho internacional que el estado argentino tiene el deber de perseguir localmente. No se limitará a los crímenes de derecho internacional enumerados en el Estatuto de Roma.
- Aún a riesgo de redundancia, la legislación argentina debe contemplar – por vía de remisión o de re-definición en su texto – todas las obligaciones de cooperación con la Corte Penal Internacional, de modo tal que ningún órgano estatal pueda eximirse en el futuro del deber de cooperar con la Corte Penal Internacional.
- La definición y ejecución de la excepción de seguridad nacional por parte del estado argentino estará definida en la ley y sujeta, en principio, a control judicial. En ese proceso podrán participar las víctimas y sus familiares.