

## PRINCIPIO DE COMPLEMENTARIEDAD DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Mariana VALDÉS RIVEROLL\*

El Estatuto de Roma contempla en el décimo párrafo del preámbulo,<sup>1</sup> así como en su artículo 1o.,<sup>2</sup> que la Corte Penal Internacional tendrá un carácter complementario a las jurisdicciones nacionales.

El Estatuto no establece que la Corte será un sistema con jurisdicción exclusiva, ya que ella no será el único tribunal que pueda conocer de los crímenes que en el Estatuto se contemplan. Muy al contrario, el Estatuto contempla que serán las jurisdicciones penales nacionales las que tendrán primacía formal para conocer de dichos crímenes. El principio de complementariedad es el mecanismo jurídico mediante el cual se plasma la interacción de la Corte con las jurisdicciones nacionales.

¿Qué debemos entender por esto?

Para poder entender con claridad el concepto de la complementariedad, analizaremos cuáles fueron las dos principales posturas sostenidas por los Estados durante las discusiones preparatorias a la conferencia de Roma.

En primer término tenemos la corriente que propugnaba por que la Corte no pudiera entrometerse en sus respectivas soberanías nacionales. Haremos referencia a estos Estados llamándolos “Estados pro-soberanía”. Los Estados pro-soberanía no deseaban que la Corte tuviera la facultad de cuestionar sus procedimientos judiciales nacionales, porque desde su perspectiva la Corte terminaría actuando como una corte de ape-

\* Investigadora de la Universidad Iberoamericana.

1 “Preámbulo. Los Estados partes a este Estatuto enfatizan que la Corte Penal Internacional establecida en este Estatuto será complementaria a las jurisdicciones penales nacionales”.

2 “Artículo 1o. Se establece una Corte Penal Internacional. La Corte será una institución permanente y tendrá el poder para ejercer su jurisdicción sobre las personas que comentan los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto, y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales”.

lación. Para estos Estados era muy claro que la Corte únicamente debería de tener competencia cuando un sistema judicial nacional no pudiera investigar o enjuiciar a los presuntos responsables. Esta postura quedó establecida en el artículo 17 del Estatuto en el numeral 3, y hubo consenso total respecto a la misma.

En realidad lo que ellos buscaban era que la Corte tuviera una jurisdicción subsidiaria a la de los sistemas de administración de justicia nacionales, y no complementaria como el Estatuto finalmente estableció.

En segundo lugar estuvieron los Estados que adoptaron la postura de que la Corte tuviera un campo de acción más amplio. Llamaremos a éstos “Estados integracionistas”. La principal preocupación de los Estados integracionistas consistía en que la Corte pudiera ejercer su jurisdicción cuando las jurisdicciones nacionales no fueran eficientes en la administración de justicia o cuando no existieran los mecanismos para una apropiada administración de justicia. Sobre todo, su inquietud radicaba en que la Corte pudiera evitar la impunidad de los “criminales” que son presentados ante tribunales y los cuales mediante procesos fraudulentos escapan de la acción de la justicia, o son protegidos por medio de la promulgación de leyes de amnistía (o de autoamnistía) o del otorgamiento de indultos, de perdones, exoneraciones, etcétera.<sup>3</sup>

Durante las reuniones preparatorias, que precedieron a la Convención en Roma hubo consenso sobre tres aspectos: se acordó en que el principio de complementariedad debería insertarse en el preámbulo del Estatuto de Roma, dada su importancia y trascendencia. Asimismo, que una de las causas de inadmisibilidad sería que un caso presentado ante la Corte no tuviera la gravedad suficiente para justificar la intervención de la misma,<sup>4</sup> y, finalmente, que la Corte tendría jurisdicción sobre aquellos casos en que los Estados fueran incapaces de investigar o enjuiciar en un asunto determinado.<sup>5</sup>

Respecto a este último punto, sí se presentaron cuestionamientos importantes respecto a la determinación y delimitación del principio de “incapacidad de un Estado para investigar o enjuiciar”. Para que se considerara que un Estado era incapaz de investigar se debía establecer que la

3 Holmes, John T. “The Principle of Complementarity”; Lee, Roy S. *The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute. Issues, Negotiations, Results*, La Haya, Kluwer Law International, 1999, p. 45.

4 Este principio quedó contemplado en el Estatuto de Roma, en su artículo 17, numeral 1, fracción d.

5 Estatuto de Roma, artículo 17, numeral 3.

administración nacional de justicia había colapsado. No hubo discusión en cuanto a que el Estatuto contemplara el supuesto de un “colapso total”, sin embargo la discusión versó sobre si el Estatuto debería estipular en el supuesto de un colapso sustancial o parcial. Esto debido a que para algunos de los Estados pro-soberanía era preocupante que la Corte pudiera ejercer su jurisdicción en caso de un colapso parcial;<sup>6</sup> ya que esto hubiera sido como otorgarle competencia a la Corte sobre casos en los que aunque una parte del sistema nacional de impartición de justicia se hubiera colapsado, hubiera otra parte del mismo que siguiera funcionando.

Tras largas discusiones se acordó que el término “colapso sustancial” era más adecuado que el término “parcial”, quedando la versión final respecto de la incapacidad de un Estado para llevar a cabo un procedimiento jurisdiccional de la siguiente manera:

A fin de determinar la incapacidad para investigar o enjuiciar en un asunto determinado, la Corte examinará si el Estado, debido al colapso total o sustancial de su administración nacional de justicia o al hecho de que carece de ella, no puede hacer comparecer al acusado, no dispone de las pruebas y los testimonios necesarios o no está por otras razones en condiciones de llevar a cabo el juicio.<sup>7</sup>

Para que la Corte pueda determinar que tiene competencia sobre un caso, debido a que el Estado es incapaz de investigar o enjuiciar un asunto, la Corte deberá satisfacer dos criterios: primero cerciorarse que el Estado no pueda hacer comparecer al acusado, no disponga de las pruebas o de los testimonios necesarios, y a la vez que su incapacidad esté relacionada con el colapso total o sustancial del sistema judicial.

Ahora nos adentraremos al texto final del artículo 17 del Estatuto, en el que se contemplan las cuestiones de admisibilidad.

El artículo 17 está redactado de forma negativa, ya que establece cuándo la Corte resolverá sobre la inadmisibilidad de un caso, y no sobre su admisibilidad. En este sentido, la Corte en principio declarará un caso inadmisible siempre que el caso esté siendo conocido o investigado por el Estado que tenga jurisdicción sobre él, salvo, y cito a la letra: “Que éste (el Estado que tiene jurisdicción) no esté dispuesto a llevar a cabo la in-

<sup>6</sup> Holmes, *op. cit.*, p. 53.

<sup>7</sup> Estatuto de Roma, artículo 17, numeral 3.

vestigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo".<sup>8</sup> En este sentido, la Corte declarará inadmisible un caso cuando éste haya sido objeto de una investigación por el Estado que tenga jurisdicción sobre él, aunque el Estado haya decidido no ejercer acción penal contra el presunto responsable por considerar que no existen los elementos necesarios.

Nos encontramos con dos supuestos en que la Corte puede declarar un caso como admisible, aunque éste esté siendo conocido o haya sido conocido por un Estado: cuando el Estado no haya podido llevar a cabo el enjuiciamiento, o cuando no haya tenido disposición de llevar a cabo el juicio.

¿Y quién decidirá si el Estado no puede o no quiere llevar el juicio a cabo? Pues será la propia Corte quien valorará las circunstancias y decidirá sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del caso en concreto. Encuentramos que así está establecido en el artículo 19 del Estatuto, el cual dice: "La Corte se cerciorará de ser competente en todas las causas que le sean sometidas".

Respecto a este tema, muchos de los Estados consideraron que los criterios que utilizaría la Corte eran en extremo subjetivos.

Al respecto, el Estatuto de Roma, en su artículo 17 contempla cuales serán los principios que la Corte deberá de analizar para pronunciarse respecto a la admisibilidad de un caso, por falta de disposición de un Estado para llevar a cabo un enjuiciamiento. Son los siguientes:

- Que los procedimientos jurisdiccionales tengan o hayan tenido el propósito de sustraer a la persona de que se trate de su responsabilidad penal por crímenes de la competencia de la Corte.
- Que haya habido una demora injustificada durante el procedimiento y que, dadas las circunstancias, sea incompatible con la intención de hacer comparecer a la persona de que se trate ante la justicia.
- Que el proceso no haya sido o no esté siendo sustanciado de manera independiente o imparcial, o que sea incompatible con la intención de hacer comparecer a la persona de que se trate ante la justicia.

La última parte del párrafo deja abierta una ventana amplísima para establecer qué puede ser entendido por "otras razones" que impidan llevar a cabo el juicio además de aquellas previstas.

<sup>8</sup> Estatuto de Roma, artículo 17, numeral 1, fracción a.

¿Qué podríamos entender cuando en este último párrafo se hace referencia a que “por otras razones” un Estado no se encuentre en condiciones de llevar a cabo un juicio? Una de las razones que podrían ser de mayor importancia, sin de ninguna manera ser la única, es que el Estado respectivo no tenga incorporados los crímenes previstos por el Estatuto en su legislación nacional, y que por lo tanto no pueda ejercer su jurisdicción. En una situación así, la Corte podría sin lugar a dudas declararse competente para conocer del caso.<sup>9</sup>

En relación con este tema, cabría preguntarnos si el hecho de que un Estado no tenga legislación penal en que se contemplen los crímenes previstos en el Estatuto sería calificado como falta de disposición por parte de un Estado o como una imposibilidad de llevar a cabo el procedimiento en dicho Estado. En este sentido podemos adivinar que la Corte determinará que sería debido a una falta de disposición a menos que dicha omisión se pudiera atribuir al colapso total o sustancial de la administración nacional de justicia de un Estado.

Una de las grandes aportaciones del Estatuto es que garantiza indudablemente que los más graves crímenes de trascendencia internacional no queden impunes, ya que la Corte tendrá la facultad de ejercer su jurisdicción siempre que un Estado no pueda o no quiera conocer de un caso.

En principio, es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales, y la creación de la Corte debe de complementar el ejercicio de las jurisdicciones nacionales. La Corte Penal Internacional no pretende de ninguna manera sustituir a las jurisdicciones nacionales, sino “apoyarlas en la lucha contra la impunidad” cuando aquellas no puedan o no quieran llevar a los responsables ante la acción de la justicia.

El principio de complementariedad busca ser un mecanismo de cooperación entre jurisdicciones penales,<sup>10</sup> la internacional y una o varias nacionales.

<sup>9</sup> Nos encontramos con una situación similar si analizamos el artículo 37 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que se refiere al agotamiento de los recursos internos. En dicho artículo se establece que la Comisión únicamente podrá admitir una petición cuando previamente se hayan interpuesto y agotado los recursos de la jurisdicción interna. Pero en el numeral 2, inciso a menciona que no será necesario cubrir con ese requisito cuando: “a. No exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal, para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados”.

<sup>10</sup> Escobar Hernández, Concepción, “Concurrencia de Jurisdicciones y Principio de Complementariedad”, en García Adrán, M., López Garrido, D. (coords.), *Crimen Internacional y Jurisdicción Universal (El Caso Pinochet)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 261.

¿Por qué hablamos de una o varias jurisdicciones nacionales? Porque el Estatuto no establece ningún criterio definitivo para determinar cuál Estado es, o podría ser, competente para conocer de un caso.

Aunque el Estatuto no establece claramente qué Estado tendría competencia, sí lo podemos inferir al analizar el artículo 12, numeral 2, fracciones a) y b), en donde se establece que la Corte podrá ejercer su competencia si algún Estado, en cuyo territorio haya tenido lugar el crimen o del cual el presunto responsable sea nacional, es parte del Estatuto. En ese sentido se puede concluir que el Estatuto reconoce así el principio de territorialidad y de personalidad activa.

Por lo anterior, podría haber casos en los que haya un posible conflicto entre jurisdicciones nacionales concurrentes, ya que el Estatuto no ofrece un mecanismo para evitar este tipo de conflictos.

Veamos como en la práctica se podría dar una situación en la que se presentaran este tipo de problemas:

En el artículo 18, numeral 1 del Estatuto se establece que el fiscal, que es el facultado para iniciar de oficio una investigación sobre la base de información acerca de un crimen de la competencia de la Corte, una vez que ha decidido que existen razones suficientes para iniciar una investigación, deberá notificar a todos los Estados que normalmente tendrían jurisdicción sobre el caso, sean éstos parte o no del Estatuto. El numeral 2 estipula que los Estados notificados tendrán un mes,<sup>11</sup> contado a partir de la fecha en que fueron notificados, para en su caso informarle a la Corte que se encuentra investigando o que ya ha investigado los actos criminales previamente notificados por el fiscal.

En el caso en que un Estado le informe al fiscal que está conociendo o que ya conoció de un caso y le solicite dejar de conocer, el fiscal tiene dos opciones: a) inhibirse en su competencia a favor del Estado<sup>12</sup> o b) solicitar a la sala de cuestiones preliminares que lo autorice a continuar con la investigación.<sup>13</sup>

¿Qué hará la Corte si más de un Estado le informa que está conociendo de un caso? ¿Se pronunciará respecto a cuál de ellos cree que tiene jurisdicción? Esto es algo que no está previsto en el Estatuto y por lo tanto tendremos que esperar a que la Corte tenga que resolver un caso de este tipo para ver el sentido de su resolución.

<sup>11</sup> Estatuto de Roma, artículo 18, numeral 2.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Estatuto de Roma, artículo 18, numeral 6.

Finalmente, podemos concluir que el Estatuto de Roma si bien representa un avance en la lucha contra la impunidad respecto a los crímenes más graves a nivel internacional, es el resultado de consensos y negociaciones políticas, que dejaron fuera algunos temas que tal vez de haberse incluido hubieran hecho imposible la firma del Estatuto. El sofisticado principio de complementariedad es producto de largas y difíciles negociaciones, que se desarrollaron antes y durante la Conferencia de Roma del verano de 1998.<sup>14</sup> En mi opinión es uno de los primeros logros, pero de ninguna manera el último.

<sup>14</sup> Holmes, *op cit.*, pp. 41-78