

La Corte Penal Internacional y los países andinos

La Compatibilidad del Estatuto de Roma con las Constituciones Nacionales *Una visión comparada*

Brigitte Suhr*

La CPI fortalecerá los principios básicos de los derechos humanos y el Estado de Derecho. El debate demuestra que las "cuestiones constitucionales" no llegan a convertirse en "obstáculos constitucionales", al contrario, ha servido para profundizar el conocimiento de la Corte Penal Internacional, su naturaleza complementaria y la importancia de que esta institución se establezca lo antes posible.

Contenido

- I. Extradición/entrega
 - II. Inmunidades
 - III. La cadena perpetua
- Conclusión

Desde la adopción del Estatuto de Roma hace más de dos años, la comunidad internacional que apoya la Corte Penal Internacional (CPI) tiene razones para creer que su establecimiento se logrará próximamente. Ciento treinta y nueve países han firmado el Estatuto, veintinueve lo han ratificado, y muchos países más han indicado su apoyo y su intención de ratificarlo tan pronto como sus procesos nacionales lo permitan.

En varias partes del mundo, Estados interesados en la ratificación de la CPI, se han visto enfrentados a interrogantes jurídicas importantes, en particular, sobre la compatibilidad del Estatuto de Roma con sus constituciones nacionales. Dado que el Estatuto no permite reservas, el proceso de ratificación ha provocado un debate muy interesante sobre formas de resolver algunas dudas sobre la compatibilidad del Estatuto con constituciones nacionales. Las dudas varían de país en país pero 3 temas han surgido con regularidad particularmente en Europa y en América Latina. Estos son: la prohibición de la extradición de nacionales, las disposiciones sobre inmunidades, y las prohibiciones con respecto a la cadena perpetua.

Las formas de tratar el asunto varían; algunos países han optado por reformar sus constituciones, ya sea por medio de una reforma genérica o, en unos pocos casos, a través de reformas puntuales de los artículos que han causado conflicto. Francia, por ejemplo ha reformado su constitución en manera genérica, para que el artículo 53.2 ahora establezca que: "la República puede reconocer la competencia de la CPI en el marco de las condiciones acordadas contenidas en el Tratado aprobado el 18 de julio de 1,998." El Congreso de Brasil está en proceso de considerar dos reformas alternativas, las dos explícitamente reconociendo la jurisdicción de la CPI. En marzo de 2001, Portugal adoptó una resolución que permite el parlamento reformar la Constitución para facilitar la ratificación. Otros países también están en proceso de reformar sus constituciones al "estilo francés." Alemania y la

República Checa se destacan como unos de los pocos países que han optado por reformas específicas, en el caso de Alemania, para clarificar el asunto de extradición y entrega, y en el caso de la República Checa para clarificar este y otros temas más. Mencionaré el caso de Alemania mas adelante.

Por otro lado, muchos otros países han decidido que una reforma constitucional no es necesaria. De hecho lo que se ha visto es que tras un riguroso análisis del Estatuto de Roma y las pertinentes disposiciones constitucionales, se ha podido interpretar las dos de manera armoniosa. Como resultado se ha estimado que no existe ningún conflicto entre la constitución y el Estatuto.

En varios países, según su ordenamiento interno, no es facultativo un control por un Tribunal Constitucional previa a la ratificación, sino que la compatibilidad de las normas nacionales con el Estatuto se determina dentro del poder ejecutivo o el legislativo. Tal ha sido el caso en la mayoría de los Estados que ya han ratificado el Estatuto, entre ellos, Argentina, España, Finlandia, Italia, Noruega, Suiza y Venezuela. En otros países, el Tribunal Constitucional determinará la compatibilidad. Hasta donde sabemos, dos tribunales constitucionales han terminado su examen de la compatibilidad – los de Ecuador y Costa Rica. En ambos casos, han resuelto que el Estatuto no roza con los lineamientos del derecho de la constitución, no obstante disposiciones constitucionales sobre extradición, inmunidades y la cadena perpetua que en su momento han causado reflexiones en el ámbito nacional.

En este documento se presentan los argumentos utilizados en las respectivas resoluciones de compatibilidad de las constituciones nacionales con el Estatuto. Debido a que Costa Rica y Ecuador tienen dictámenes de los tribunales constitucionales, se enfoca en los argumentos vertidos allí, pero también se mencionan argumentos de otras instancias de los Estados en que la compatibilidad se determinó de otra

manera. Se espera que los argumentos serán de interés en países que aun no han terminado sus estudios respectivos sobre tema.

Antes de entrar en los argumentos específicos relacionados con los tres temas, es importante recordar brevemente algunos de los argumentos generales en que se han basado las determinaciones de compatibilidad: 1) el reconocimiento de que la Constitución Nacional y el Estatuto de Roma tienen objetivos comunes (tal como, la paz, la seguridad, el bienestar del pueblo, la justicia, el estado de derecho), 2) el reconocimiento que el Estado ya ha adquirido obligaciones similares en otros instrumentos internacionales tal como los Convenios de Ginebra, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Genocidio, tratados que, por ejemplo, tampoco, reconocen inmunidades de ningún tipo y que abren la posibilidad de requerir la extradición a través del deber de “juzgar o extraditar” y 3) el reconocimiento de que a través del principio de complementariedad, el Estado puede evitar que la CPI tenga jurisdicción sobre un caso y por lo tanto se puede evitar cualquier conflicto real.

Ahora, se verán los argumentos específicos.

I. Extradición/entrega

Varias constituciones en distintas partes del mundo prohíben la extradición de nacionales¹. Por el otro lado, la CPI no podrá proceder a juzgar en ausencia y por lo tanto, la Corte debe ganar control físico del acusado para que el juicio se pueda llevar a cabo. Para facilitararlo, el Estatuto obliga a los Estados Partes a que cooperen con la Corte en la detención y entrega de personas, trátase o no de nacionales del país involucrado. El tema debatido es si existe una tensión irresoluble entre estas obligaciones y la prohibición constitucional de extradición de nacionales.

La tensión aparente disminuye cuando se toma en cuenta la diferencia entre la entrega y la extradición. El Estatuto distingue entre los dos, definiendo en el artículo 122 “entrega” como “la entrega de una persona por un Estado a la Corte” y la “extradición” como “la entrega de una persona por un Estado a otro Estado.” Esto no es tan solo una diferencia semántica, sino sustantiva. Como lo dice el Tribunal Constitucional de Ecuador “Efectivamente la extradición tiene lugar entre dos Estados, mientras que [la entrega] es cualitativamente diferente, se trata de la entrega de una persona acusada de un grave delito contra los derechos humanos a un organismo judicial de alta jerarquía internacional, que representa a la comunidad de naciones y que tiene el mandato de juzgar y sancionar ciñéndose a las reglas de debido proceso, lo cual constituye una garantía para el acusado.” El Tribunal continúa “Como se sabe, una de las razones de la no-extradición de nacionales es la de proteger a estos bajo el presupuesto de que es mejor para un nacional ser juzgado en su propio país y no en un Estado extranjero. En el presente caso, no podría considerarse a la Corte Penal Internacional como un tribunal extranjero, pues se trata de una jurisdicción internacional- de carácter complementario- [...] creada en concordancia con el Derecho Internacional y con la colaboración y consentimiento del Estado Parte.”

Basándose en estas consideraciones, el Tribunal Constitucional del Ecuador determina que la entrega de personas no puede ser asimilada a la figura jurídica de la extradición.

El caso de Costa Rica fue más complicado. El Artículo 32 de la Constitución de CR dice “Ningún costarricense podrá ser compelido a abandonar el territorio nacional.” Así es claro que la distinción entre extradición y entrega no ayudaba a la situación costarricense. Aunque este lenguaje es poco común, el razonamiento dado por la Sala Constitucional costarricense podría ser de interés. La Sala dice que la literalidad del artículo parece implicar que “el costarricense disfruta de una protección territorial absoluta” cualesquiera sea el motivo del pedido de extradición o entrega. Sin embargo, la Sala continúa su análisis centrándose en el origen del derecho, determinando que “el contenido histórico esencial del artículo 32 configura una verdadera garantía contra la arbitrariedad del poder público” que pudiera resultar en obligar al costarricense a abandonar su país por móviles políticos. La Sala examina si la entrega a un costarricense a la CPI quiebra la protección del artículo 32 y determina que el derecho otorgado no es absoluto sino debe que coexistir con otras garantías a los derechos fundamentales. La Constitución de Costa Rica no se opone al nuevo orden internacional de protección de derechos humanos sino que lo propone y por lo tanto, viéndolo en el contexto de que la Constitución promueve derechos fundamentales, tal como lo hace el Estatuto de Roma, es legítimo limitar el derecho conforme a eso.

El caso de Alemania fue distinto. El artículo 16(2) de la Ley Básica (la constitución) dice “Ningún alemán será extraditado a un país extranjero.” Han decidido agregar un inciso al artículo para decir “Se puede regular una derogación de este artículo a través de una ley para extraditar a un Estado miembro de la Unión Europea o a la Corte Penal Internacional.” La República Checa está en proceso de considerar una reforma constitucional que también agregue una aclaración a la prohibición de la extradición de nacionales con fin de permitir la entrega de un nacional a la CPI.

II. Inmunidades

Muchas constituciones nacionales en todas partes del mundo conceden distintos grados de inmunidad a algunos oficiales públicos o dignatarios. Por otro lado, el Artículo 27 del Estatuto de la CPI establece que el Estatuto “será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial.” Continúa diciendo que “Las inmunidades y las normas de procedimientos especiales que conlleve el cargo oficial de una persona (...) no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella.”

Así como las inmunidades varían, también varían las soluciones analíticas, tal como se ha visto. Se ha sugerido que tales inmunidades sólo deben aplicarse a actuaciones domésticas, y no a aquéllas ante la CPI, una corte internacional cuya existencia no estaba prevista al momento de redactar las disposiciones constitucionales. Más aún, se ha sugerido también que se debería tomar en cuenta lo que motivó la creación de tales inmunidades. Las disposiciones que contemplan la inmunidad, aunque algunas no son redactadas en manera que lo restringen expresamente, buscaban proteger al beneficiario de indebida

interferencia en el ejercicio de sus funciones; el garantizar la impunidad frente al genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra no pudo haber sido el motivo original.

Además se señala que en algunos casos, la inmunidad no se aplica en casos de “flagrante delito” lo que da peso al argumento de que la inmunidad no tiene como fin la impunidad, sino abrir un espacio para que el funcionario público cumpla sus deberes sin interferencia indebida. Difícilmente se puede ver que los crímenes bajo la jurisdicción de la Corte quepan dentro de las funciones oficiales de cualquier autoridad. Por esto, se ha sugerido que las disposiciones con respecto a las inmunidades no sean interpretadas de una manera rígida que otorga inmunidad frente a estos crímenes, puesto que ésta no podía ser la intención de la constitución al momento de ser redactada. Este es particularmente el caso cuando tal interpretación se muestra inconsistente con las obligaciones internacionales adquiridas por el estado, como ya se mencionó anteriormente.

Finalmente, en ciertos contextos, los parlamentos u otras entidades se reservan el derecho de levantar las inmunidades constitucionales. De esta manera, la inmunidad puede ser levantada en casos concretos o, como algunos han sugerido, de manera permanente, mediante el voto parlamentario sobre la ratificación.

En cuanto al caso de Costa Rica, el argumento en que se basó la Sala fue este último, el poder del parlamento de autorizar el levantamiento del fuero.

Costa Rica

La Sala reconoció que en el ámbito nacional las inmunidades otorgadas por la Constitución, si no son levantadas por el Congreso, constituyen un obstáculo en el ejercicio normal de la acción penal. Sin embargo, la Sala declara que esas inmunidades no pueden impedir una investigación por un tribunal internacional cuando se trate de crímenes como los que están bajo la jurisdicción de la CPI. La Corte comenzará la investigación aún antes de que la Asamblea levante la inmunidad. Luego, cuando la Corte pide la entrega del acusado, el Congreso levantará la inmunidad, así invocando lo descrito anteriormente, que el propósito de la inmunidad no es el de impedir la justicia.

España

Hubo una valiosa discusión en España sobre los posibles conflictos entre el Estatuto y las inmunidades de parlamentarios y miembros de Gobierno, resultando finalmente en la opinión de que no fue necesario ninguna reforma ni declaración interpretativa. No más señalaré en forma breve algunos de los argumentos vertidos. (1) En cuanto a la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Estado declaró que es difícil ver la posibilidad de choque entre tal disposición y el Estatuto, salvo, quizás en el caso de instigación directa y pública al genocidio. (2) En cuanto a inmunidades o prerrogativas de las que disfrutaban parlamentarios de no ser detenidos o procesados ni inculcados sin previa autorización de la Cámara a la que pertenece, dicen que estas inmunidades tienen su origen histórico en la doctrina de división de poderes, con propósito de evitar injerencia indebida de un poder al otro... lo que no tiene relevancia en el caso de la CPI. (3) En cuanto a las inmunidades del Presidente y el

Gabinete, se argumentó que los requisitos previos al procedimiento no prohíben un procedimiento de la CPI y por lo tanto no existe conflicto.

Finlandia

La Constitución de Finlandia también contiene disposiciones sobre inmunidades del Presidente, y ciertos miembros del Gobierno y del parlamento. Sin embargo, la Comisión de Derecho Constitucional del parlamento concluyó que las disposiciones en el Estatuto sobre la responsabilidad penal de los mismos no contravienen la Constitución, dado la gravedad de los crímenes bajo la jurisdicción de la Corte. Según una ponencia de un representante de Finlandia el 26 de febrero de 2001, se basaron en sección 1 de la nueva Constitución que dice que “Finlandia participará en cooperación internacional para promoción de paz y derechos humanos.”

III. La cadena perpetua

Un tercer problema surge en relación con la prohibición constitucional de la cadena perpetua que está presente en varios países sobre todo en la América Latina, España y Portugal. Algunas Constituciones prohíben expresamente la cadena perpetua. Tal es el caso de Brasil, Portugal, Costa Rica y El Salvador. Algunas constituciones establecen que las penas no pueden exceder un cierto número de años (Honduras, Nicaragua), y aun otras, como es el caso de Ecuador, España y Uruguay, señalan que la finalidad del sistema penal es la rehabilitación del sentenciado.

Pero por otro lado, el Estatuto (artículo 77) permite que se imponga la cadena perpetua “cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado.” Es claro que la cadena perpetua será impuesta por la CPI en casos excepcionales. Sin embargo, a primera vista, existe por lo menos un conflicto potencial con algunas constituciones de la región.

Varios artículos del Estatuto dan luz a posibles avenidas interpretativas, entre ellos los artículos 78, 80, 103, 104, 105 y 110. En primer lugar, en el momento de imponer una pena, el artículo 78 del Estatuto junto con la Regla de Procedimiento 145 elaboran los factores que la Corte debería tomar en cuenta tal como las circunstancias atenuantes y agravantes. Luego, el Artículo 110 establece un proceso de revisión de la pena una vez que la persona ha cumplido 25 años de prisión para “determinar si ésta puede reducirse.” Si la Corte decide no reducir la pena, se llevarán a cabo audiencias adicionales periódicamente en las cuales la Corte tomará en cuenta evidencia relacionada con la conducta, rehabilitación y otras circunstancias del condenado según el mismo artículo y la Regla 223. Ese esquema de revisión de la pena ha sido la base por la cual Estados tal como España y Ecuador han determinado que el Estatuto no viole el principio de rehabilitación de reo.

El Artículo 80 reconoce que la existencia de la cadena perpetua en el Estatuto no perjudica la legislación de los Estados que no permiten esta pena. Más relevante aun, bajo el artículo 103, en ninguna circunstancia se obligará un Estado a cumplir una cadena perpetua en su territorio. Basándose en esto, España agregó una cláusula a su ley de ratificación que declara su disposición de recibir personas condenadas por la

Corte Penal Internacional siempre y cuando la pena impuesta “no exceda la pena máxima en la legislación española.”

Como se ha mencionado, el artículo 40 de la Constitución de Costa Rica prohíbe expresamente la cadena perpetua; sin embargo, basándose en artículo 80 del Estatuto, la Sala no encontró incompatibilidad constitucional. La interpretación que se dio al artículo 80 va más allá de la interpretación de España o Ecuador. La Sala declaró que artículo 80 enmienda al esquema de las penas en el Estatuto con el resultado que la CPI no podrá imponer una pena en contradicción de la ley de Costa Rica. Hay que tomar en cuenta que hoy en día cuando el poder judicial de Costa Rica extradite, siempre impone condiciones: no pena de muerte y no cadena perpetua. Es probable que la Sala pretende imponer condiciones a la entrega a la Corte. No es claro si esa solución sea de todo compatible con otros artículos del Estatuto, pero señala que las interpretaciones dadas por los Estados son varias y que

cada Estado según su sistema legal y su jurisprudencia habrá que hacer las determinaciones que les parecen importantes.

Conclusión

La CPI igual que muchas sino todas las constituciones del mundo fortalecerá los principios básicos de los derechos humanos y el Estado de Derecho. Consecuentemente, no sorprende que, como se muestra en el debate que tiene lugar en varias partes del mundo y que este discurso pretende reseñar, las "cuestiones constitucionales" no llegan a convertirse en "obstáculos constitucionales." Muy al contrario, el debate sobre estos temas a nivel nacional, regional y mundial, lejos de poner obstáculos en el camino hacia la ratificación, ha servido para profundizar el conocimiento acerca de la CPI, su naturaleza complementaria, y la importancia que se establezca esta institución lo antes posible.

** Brigitte Sur. Coordinadora del Programa de Ratificación del Estatuto de Roma de Human Rights Watch. Ponencia dictada en el Seminario sobre la Corte Penal Internacional. Quito, 12 y 13 de febrero, 2001.*

Nota

1. Tal ha sido el caso, por ejemplo, en Alemania (artículo 16), Brasil (artículo 5), Costa Rica (artículo 32), Ecuador (artículo XV), Finlandia (sección 9), Polonia (artículo 55) Portugal (artículo 33), Suiza (artículo 25), Venezuela (artículo 64), Hungría (artículo 69).