

EL PROCESO EN MARCHA PARA LA RATIFICACIÓN Y PUESTA EN PRÁCTICA DEL ESTATUTO DE ROMA*

Juan Antonio Yáñez-Barnuevo García

Embajador en Misión Especial

*Jefe de la Delegación española en la Conferencia Diplomática
de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto
de la Corte Penal Internacional*

I

La justicia penal internacional es un tema de actualidad. Podría decirse que está de moda, si no fuera por las connotaciones superficiales de esa expresión. Lo que sí es cierto es que, con gran frecuencia, los medios de comunicación nos traen noticias que tienen que ver, a veces, con casos judiciales concretos en diversos países que tienen repercusiones más allá de sus fronteras y, otras, con los esfuerzos desplegados para articular instituciones internacionales que actúen en este campo.

Nombres como los de Radovan Karadzic, Augusto Pinochet, Hisséne Habré o Kieu Samphan salen a menudo a colación como ejemplos de la preocupación sentida en la opinión pública internacional por que el olvido o la impunidad no sigan siendo la tónica en tantos y tantos casos de graves violaciones de las normas más elementales de humanidad. Al propio tiempo, no faltan voces para señalar el riesgo de que se susciten conflictos de jurisdicción entre diversos países que se puedan considerar competentes para perseguir los mismos hechos o incluso el peligro de que se ponga un legítimo afán de justicia por delante de delicados procesos de reconciliación.

Con todo, se abre camino con fuerza la convicción de que la progresiva globalización del mundo cada vez alcanza más a las actuaciones judi-

* Conferencia de apertura del Encuentro Iberoamericano sobre Justicia Penal Internacional. Casa de América, Madrid, 22 de mayo de 2000.

ciales y a la defensa de los derechos humanos fundamentales; y que, por consiguiente, estas materias han dejado de ser algo privativo de la soberanía de cada Estado, porque afectan a valores e intereses vitales de la comunidad internacional y, en definitiva, a la humanidad entera. La cuestión estriba en cómo hacer justicia, para que el orden jurídico se vea restablecido y las víctimas de gravísimas atrocidades puedan obtener satisfacción, y al mismo tiempo ello se haga de forma que no se vean negativamente afectadas la paz y las relaciones de cooperación entre los Estados.

Ello es lo que explica el fuerte impulso que en tiempos recientes han adquirido los esfuerzos por desarrollar una genuina justicia penal internacional, que se construya a partir de los Estados y en cooperación con ellos, pero que a la vez sea independiente e imparcial y esté en condiciones de responder a las expectativas de la opinión pública en todo el mundo.

Primero fueron los Tribunales internacionales creados por el Consejo de Seguridad en 1993 y 1994 para juzgar las gravísimas violaciones del Derecho humanitario cometidas en la ex Yugoslavia y en Ruanda, que —frente al escepticismo de muchos— están desarrollando una actividad cada vez más intensa y de cuya experiencia nos hablará en la tarde de hoy el magistrado Rafael Nieto Navia, miembro de la Sala de Apelaciones común a ambos Tribunales. Ahora, se encuentra muy avanzadas las negociaciones entre las Naciones Unidas y el Gobierno camboyano para la constitución de un tribunal mixto que depure las responsabilidades por las matanzas perpetradas por los Jémeres Rojos en Camboya en los años 70. También se trabaja en la mejor manera de aclarar y castigar las tropelías de que fue objeto la población civil de Timor Oriental durante la ocupación por Indonesia.

Pero, más allá de esos casos específicos, es indudable que el gran avance en estos últimos años se halla en la creación de un tribunal penal internacional como instancia judicial con carácter permanente y universal.

II

La idea de una jurisdicción penal internacional no es nueva, puesto que procede de sugerencias aisladas, entonces tachadas de utópicas, de la segunda mitad del siglo XIX, como la de Gustave Moynier, quien fuera presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja. Ya de forma más oficial y sistemática, se estudiaron diversos proyectos al menos desde la época de la Sociedad de las Naciones y la comunidad internacional asumió la idea tras la segunda guerra mundial, con los juicios de Nuremberg y Tokio y el

arranque de las Naciones Unidas. La diferencia es que ahora los Estados parecen seriamente decididos a embarcarse en esa empresa de gran alcance, que tiene profundas implicaciones para el orden internacional.

El desarrollo de la justicia penal internacional es ahora visto desde muy amplios sectores como una exigencia ética, una necesidad jurídica y un imperativo político. Cabe decir, como de otros grandes movimientos en la historia, que nada es tan potente como una idea cuya hora ha llegado. Se ha comprobado en los últimos años que esta es la hora de avanzar decisivamente en el camino de la justicia penal internacional. Lo importante es que sepamos hacerlo bien, para no recaer en anteriores intentos fallidos ni defraudar tantas expectativas despertadas.

Efectivamente, tras un paréntesis de casi medio siglo, la comunidad internacional ha vuelto a descubrir las virtualidades de una justicia penal institucionalizada por encima de las fronteras de los Estados. Las primeras experiencias concretas de esa forma de justicia se produjeron, como es bien sabido, entre 1945 y 1949, con los juicios de Nuremberg y de Tokio. Con todas las reservas que se quieran sobre esa «justicia de los vencedores sobre los vencidos», como entonces se dijo, la actuación de esos Tribunales representó un paso de gigante, porque por vez primera se estableció de manera efectiva el principio de la responsabilidad penal individual en el plano internacional por la comisión de crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

La labor de los Tribunales de Nuremberg y Tokio demostró palpablemente que se podía aplicar una justicia penal internacional cuando hasta entonces, en situaciones parecidas, había prevalecido o bien la más completa impunidad o bien el puro y simple desquite. Además, al concentrar las responsabilidades en los principales dirigentes, permitió alejar la idea de «culpabilidad colectiva» que hubiera recaído sobre pueblos enteros. Por último, la jurisprudencia de esos Tribunales estableció unas pautas conforme a las cuales habría de juzgarse en lo sucesivo la conducta de responsables políticos o militares de cualquier país en circunstancias similares.

Así lo entendió la Asamblea General de las Naciones Unidas en su primer período de sesiones, en 1946, cuando, a propuesta de Estados Unidos, aprobó una resolución por la que solemnemente confirmaba los principios del Estatuto y la jurisprudencia del Tribunal de Nuremberg, con lo que les confería valor jurídico universal. Sin embargo, ha habido que esperar varias décadas para que fructificasen los esfuerzos emprendidos, ya desde aquel momento, a fin de desarrollar esos principio y poner en pie una jurisdicción penal internacional digna de ese nombre. El Estatuto de Roma de

1998 por el que se crea la Corte Penal Internacional es el resultado de esas décadas de esfuerzos, dentro y fuera de las Naciones Unidas.

III

La tarea de elaborar y adoptar el Estatuto no era nada sencilla, como lo mostraba la serie de anteriores fracasos en sucesivos intentos. A la lógica resistencia de muchos Estados a entregar o limitar una parte de su soberanía en un terreno tan delicado como la justicia penal se sumaba la dificultad intrínseca de redactar un tratado internacional que equivale, en su ámbito, a la suma de una ley orgánica judicial, un código penal, una ley de enjuiciamiento criminal y una ley de extradición y cooperación judicial internacional en materia penal.

Aunque los Estatutos de los tribunales anteriores, primero los de Nuremberg y Tokio y luego los consagrados a la ex-Yugoslavia y a Ruanda, proporcionaban un punto de partida obvio, la tarea, esta vez, era de muy distinta naturaleza. Hay que tener en cuenta que aquellos tribunales habían sido creados por el *fiat* de una autoridad superior, sin contar con la voluntad de los países que eran objeto primordial de sus actuaciones: en el primer caso, las potencias vencedoras en la segunda guerra mundial; en el segundo, el Consejo de Seguridad, haciendo uso de sus poderes coercitivos para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. En cambio, ahora se trataba de alcanzar un amplio acuerdo entre Estados soberanos para crear un tribunal que, al menos potencialmente, pudiera conocer de asuntos que afectasen a cualquiera de entre ellos.

A fin de culminar la labor, por un lado había que utilizar principios y reglas del Derecho Internacional, puesto que el Estatuto se presenta en forma de tratado que obliga a los Estados que lo suscriban y articula una nueva institución internacional, que a su vez se basa en una serie de precedentes convencionales y jurisprudenciales. Por otro lado, era preciso retomar conceptos y técnicas provenientes de los Derechos internos, dado que el Derecho internacional penal está aún en mantillas y tiene que inspirarse continuamente en las normas correspondientes, tanto sustantivas como procesales, de los sistemas nacionales.

Para mayor complicación, de todos es sabido que en esta materia, penal y procesal penal, las diferencias entre los sistemas jurídicos, particularmente los de tradición continental y anglosajona, son muy marcadas, lo que obligaba a hacer alarde de imaginación y creatividad a fin de com-

binar mecanismos y criterios procedentes de unos y otros sistemas, pero siempre de manera que el resultado fuese coherente y, sobre todo, que permitiese un funcionamiento efectivo del Tribunal.

En esa ardua tarea se empeñó, primero, la Comisión de Derecho Internacional, órgano técnico que por encargo de la Asamblea General de las Naciones Unidas redactó sendos proyectos de estatuto de un tribunal penal internacional, en 1994, y de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, en 1996. A continuación, el Comité Preparatorio, establecido al efecto por la Asamblea General y compuesto por representantes gubernamentales, procedió a refundir, revisar y completar ambos proyectos, aunque dejando aún numerosas cuestiones abiertas para la negociación ulterior. Finalmente, la Conferencia Diplomática de Roma culminó la labor a lo largo de cinco intensas semanas, ultimando la redacción del texto y adoptando el Estatuto en una emocionante sesión la noche del 17 de julio de 1998.

Importa resaltar que, la mayor parte de los 128 artículos que componen el Estatuto fueron aprobados por acuerdo general, y que las divergencias se centraban en un reducido número de disposiciones, relativas básicamente al alcance y modo de ejercicio de la competencia de la futura Corte. Incluso sobre ese núcleo duro del Estatuto se desplegó un gran esfuerzo por lograr el consenso, que se prolongó hasta casi el último minuto de la Conferencia, mediante una negociación conducida por el presidente del Comité Plenario, el Embajador Philippe Kirsch de Canadá, que tenemos la suerte de contar entre nosotros durante este encuentro.

El «paquete de compromiso» surgido de esa negociación, si bien no pudo reunir la unanimidad de las delegaciones, suponía claramente el máximo denominador común, como lo demostró el hecho de que la votación final sobre el conjunto del Estatuto obtuviese 120 votos favorables, es decir tres cuartas partes de los 160 Estados representados en la Conferencia.

IV

Al Embajador Kirsch se debe, pues, en buena medida lo que algunos han calificado de «milagro de Roma». Hay que decir en su honor que ese resultado no estaba en modo alguno predeterminado cuando las delegaciones llegaron a Roma un mes antes. Su energía y resolución, junto con su habilidad como diplomático, proporcionaron el liderazgo necesario para que la Conferencia no quedara atascada en la discusión de cuestiones menores o paralizada ante la perspectiva de decisiones de gran alcance.

Lógicamente, el éxito alcanzado se debe también a mucha otra gente. Quisiera resaltar, en particular, junto al equipo de coordinadores que dirigieron la negociación sobre distintas partes del Estatuto, a dos grupos que desde el principio impulsaron con decisión el proyecto de un tribunal penal internacional que fuese a la par independiente, justo y eficaz, es decir una auténtica instancia judicial y no una pura construcción de fachada o, lo que sería aún peor, un mero instrumento en manos de poderes políticos.

Entre las delegaciones, ese papel correspondió primordialmente al grupo llamado de Estados afines, o también de «amigos de la Corte», que en la Conferencia estaba compuesto por unos sesenta países, en su mayoría medianos y pequeños, de todos los continentes y todos los sistemas jurídicos, animados solamente por el empeño de lograr un Estatuto con un contenido sólido y creíble. Es evidente que ese grupo que podríamos considerar «transversal», fue en gran medida el motor de la elaboración del Estatuto y que en torno a él se forjó la amplia mayoría que lo adoptó al final de la Conferencia.

La otra fuerza que contó sin duda en el proceso que condujo al Estatuto de Roma fue la numerosa presencia de organizaciones no gubernamentales, principalmente entidades defensoras de los derechos humanos o impulsoras de la acción humanitaria, articuladas en una amplia Coalición pro Corte Penal Internacional. Además de suministrar a las delegaciones toda clase de estudios y propuestas, que no dejaron de tener influencia en el texto final, las ONGs supieron movilizar a los parlamentos nacionales y los medios de comunicación, con lo cual supusieron un estímulo constante a las delegaciones de los gobiernos para llegar a resultados positivos en la Conferencia.

Cabe pensar que, sin ese estímulo proporcionado por las ONGs, no se hubiera llegado tan pronto a la adopción del Estatuto, o quizá hubiera tenido un contenido muy diferente. Tras el éxito de la campaña mundial contra las minas antipersonal, que culminó en la Convención de Ottawa de 1997, puede decirse que con la Conferencia de Roma entramos en una nueva etapa de las relaciones internacionales en que se hace sentir cada vez con mayor fuerza el influjo de una emergente «sociedad civil internacional» sobre los Estados y las organizaciones intergubernamentales en su proceso de toma de decisiones.

V

Ahora bien, siendo ello cierto, es evidente que, sin los Estados y las organizaciones en que se agrupan, no podría haber Corte Penal Interna-

cional o que, de haberla, no pasaría de ser una simple tribuna simbólica, como en su tiempo lo fue el llamado Tribunal Russell. Son los Estados los que están capacitados para dar vida a la Corte, mediante la firma y ratificación del Estatuto, y los que, cuando el Estatuto entre en vigor, estarán en condiciones de proporcionarle medios para funcionar, apoyo efectivo para sus investigaciones y procesos y fuerza ejecutiva a sus decisiones. La experiencia de los Tribunales *ad hoc* para la ex-Yugoslavia y Ruanda es bien palmaria al respecto.

Por eso tiene tanta importancia la fase en que actualmente estamos embarcados para asegurar que el Estatuto de Roma entre en vigor y que la Corte pueda iniciar su funcionamiento en las mejores condiciones posibles para garantizar la eficacia de sus actuaciones. En la fase actual, se desarrollan dos procesos paralelos: por un lado, la promoción de la firma y ratificación del Estatuto, con vistas a alcanzar el número de 60 ratificaciones que son precisas para su entrada en vigor; por otro, el desarrollo del Estatuto desde el punto de vista normativo y la preparación de los arreglos institucionales y prácticos que serán necesarios para el funcionamiento efectivo de la Corte.

El objetivo, señalado por la Conferencia de Roma, es que ambos procesos confluyan en el tiempo, deseablemente en un horizonte no demasiado lejano, para que la nueva institución pueda echar a andar con un amplio y sólido respaldo de la comunidad de los Estados. Sólo así podrá disponer de la representatividad y legitimidad necesarias para dictar justicia en nombre de la comunidad internacional y de comenzar a dar respuesta a las expectativas levantadas en la opinión pública.

No me voy a detener en las tareas que está cumpliendo en este momento la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, cuyo presidente, el Embajador Kirsch, les hablará mañana y estoy seguro que se referirá en detalle a esa labor con mayor autoridad que la mía. Simplemente querría señalar el hecho esperanzador de que, mientras que en Roma no fue posible alcanzar la unanimidad para el Estatuto, en cambio las resoluciones de la Asamblea General adoptadas desde entonces sobre este tema han podido ser aprobadas por consenso.

En esas resoluciones, la Asamblea General ha saludado el Estatuto de Roma como un logro histórico, ha invitado a los Estados a considerar la firma y ratificación del Estatuto y ha convocado a la Comisión Preparatoria, abierta prácticamente a todos los Estados, para que elabore los textos de desarrollo del Estatuto que le había encargado la Conferencia de Roma. Esa unanimidad, junto con el hecho de que países que habían votado contra el Estatuto de Roma, como Estados Unidos y China, estén participan-

do activamente en los trabajos de la Comisión, permite albergar un cierto optimismo sobre la culminación de sus trabajos y sobre el futuro de la Corte Penal Internacional.

VI

Junto con procurar que la Comisión Preparatoria complete a tiempo y acertadamente sus cometidos, lo más importante en esta fase es lograr que se reúnan, en un plazo no muy largo, las 60 ratificaciones que permitirán la entrada en vigor del Estatuto. Evidentemente, ello es algo que compete a la soberanía de cada Estado, y dentro de cada uno de ellos a los órganos que constitucionalmente tengan atribuida la competencia para asumir obligaciones internacionales o para autorizar ese paso. Al mismo tiempo, nada impide que los Estados se concierten entre sí para favorecer ese proceso o que diversos organismos internacionales se interesen por su buena marcha, a fin de propiciar el logro del objetivo perseguido.

Cuando se acerca el segundo aniversario de la adopción del Estatuto, el saldo actual y, sobre todo, las perspectivas que se abren ante nosotros son alentadores, muy a pesar de los que gustan de oficiar de agoreros. Hasta el momento, se registra un total de 96 firmas, procedentes de todos los continentes y sistemas jurídicos del mundo: 29 de África, 26 de Europa Occidental y otros Estados, 16 de América Latina y el Caribe, 16 de Europa Oriental y 9 de Asia y Pacífico. Este número incluye a todos los miembros de la Unión Europea, y por tanto también a dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Francia y Gran Bretaña.

Quisiera subrayar que ese total de firmas supone más de la mitad de la actual comunidad de los Estados y permite esperar que, para el momento en que finalice el plazo previsto para ello, el 31 de diciembre de este mismo año, nos hayamos acercado, o incluso se haya superado, al número de 120 firmas, correspondientes a los votos que recibió el Estatuto en la Conferencia de Roma.

Lógicamente, el proceso de ratificación se desarrolla a un ritmo más lento, debido a los estudios técnicos y trámites parlamentarios que han de realizarse en cualquier país, muchas veces acompañados de modificaciones legislativas o incluso constitucionales en algunos casos. Hasta ahora se cuenta con nueve ratificaciones, provenientes también de todos los continentes: entre ellas, las de Italia, Noruega y San Marino en Europa y las de Belice y Trinidad-Tobago en América Latina y el Caribe.

Sin embargo, hay razones para pensar que la situación va a cambiar sustancialmente en los próximos meses, debido a la cantidad de países que han puesto en marcha los correspondientes procesos internos de ratificación o se aprestan a hacerlo de forma inmediata. De hecho, hay tres países que han completado sus respectivos procedimientos internos (Francia, Bélgica e Islandia) y previsiblemente van a depositar muy pronto sus instrumentos de ratificación.

Además, y hasta donde hemos podido averiguar porque las informaciones que nos llegan son incompletas, hay al menos 15 países que ya han remitido el Estatuto a los parlamentos respectivos para su aprobación y se estima que otros 22 han anunciado que se proponen hacerlo con vistas a completar la ratificación en el curso de este año o a comienzos del que viene. La mayoría de ellos pertenecen a Europa y América Latina, aunque también se encuentran algunos en África y otras regiones del mundo.

Si ese ritmo se confirma, y especialmente si ese flujo de adhesiones anima a otros países a hacer lo propio, no resultaría osado predecir que dentro de un año, cuando nos encontremos en el tercer aniversario de la Conferencia de Roma, podría haberse superado holgadamente el ecuador de la mitad de las 60 ratificaciones precisas para la entrada en vigor del Estatuto. A partir de ese momento, el efecto de arrastre sobre otros países sería prácticamente irresistible y esa entrada en vigor sería sólo cuestión de tiempo, y probablemente en un período no muy dilatado, si tenemos en cuenta la experiencia en otros casos de tratados multilaterales celebrados bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

VII

Ya he expresado la esperanza de que el círculo de Estados partes del Estatuto sea lo más amplio y variado posible, a fin de que la Corte sea verdaderamente representativa de la comunidad internacional y reciba toda la legitimidad necesaria para actuar en su nombre en asuntos tan importantes y comprometidos como se le van a someter. Ahora he de precisar algo más mi pensamiento.

Creo que es altamente deseable que, cuando se produzca la entrada en vigor del Estatuto y la Asamblea de Estados Partes adopte los textos de desarrollo del Estatuto y proceda a la elección de los magistrados y fiscales, el mundo jurídico de tradición latina, más precisamente el que componen los países iberoamericanos, pueda estar debidamente representado en los órganos de la Corte.

Aquéllos que no hayan seguido de cerca los trabajos, primero de la Conferencia de Roma y luego de la Comisión Preparatoria, quizá no estén al tanto de que las delegaciones de los países de lengua española y portuguesa, junto con otros de la misma familia jurídica, hemos estado concertándonos a lo largo de las deliberaciones, procurando que nuestras concepciones y puntos de vista encontraran adecuado acomodo en los textos que se negociaban.

Mencionaré sólo algunos ejemplos de las cosas por las que hemos luchado conjuntamente. Junto con otras muchas delegaciones, logramos que la pena de muerte quedara excluida del catálogo de penas que pudiera imponer la Corte y que la pena de reclusión perpetua, con la que a cambio hubimos de transigir, viniese acompañada de la posibilidad efectiva de reexamen al cabo de un cierto período. También hemos insistido en la necesidad de perfeccionar las garantías procesales, incluyendo la supervisión de la labor del Fiscal por la Sala de Cuestiones Preliminares a lo largo de la instrucción. Los criterios que se deberán utilizar para la individualización de la pena y la especificación de las circunstancias agravantes y atenuantes en las Reglas de Procedimiento se deben a una iniciativa conjunta de ese grupo de delegaciones.

Una parte importante de nuestros desvelos ha estado encaminada a asegurar el plurilingüismo en el funcionamiento de la Corte. Ya en Roma, merced a una propuesta conjunta, se logró que los idiomas oficiales de la Corte fuesen todos los de las Naciones Unidas, incluyendo por tanto el español, y que las principales decisiones de la Corte sean publicadas en esos idiomas. Asimismo, tras ímprobos esfuerzos se ha conseguido que, además del francés y el inglés, lenguas de trabajo ordinarias de la Corte, se puedan utilizar también como lenguas de trabajo otros idiomas oficiales, entre ellos el español, en el tratamiento de asuntos específicos, cuando así resulte apropiado, por tratarse de la lengua de las partes o de la mayoría de los participantes en el procedimiento.

Se dan, por tanto, las circunstancias favorables para que el mundo iberoamericano participe de manera amplia en la Corte y esperamos que así sea, desde el primer momento de la vida de la nueva institución.

VIII

Resulta obligado en este punto que me refiera a la posición de España. Como es sabido por todos, España firmó el Estatuto de Roma al día

siguiente de su adopción, el 18 de julio de 1998. Desde entonces, tanto el Gobierno como el conjunto de los grupos parlamentarios han manifestado reiteradamente su voluntad de que España se una, y lo antes posible, a ese amplio movimiento para la puesta en pie de la Corte Penal Internacional.

Tras los correspondientes estudios e informes de los Ministerios más directamente afectados, el Consejo de Ministros, en su última reunión el pasado 19 de mayo, ha decidido, de conformidad con el preceptivo dictamen emitido por el Consejo de Estado, el envío a las Cortes de un proyecto de ley orgánica conforme al cual se autorizaría la ratificación por España del Estatuto de Roma, con base en el artículo 93 de la Constitución. Ese artículo —me permito recordarlo sobre todo para los asistentes extranjeros— reza así:

«Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

Esa disposición, junto con otras normas constitucionales, refleja —como señala el Consejo de Estado— la orientación netamente internacionalista del sistema jurídico y político español, lo que en nuestro caso facilita de forma considerable la asunción de compromisos como los que implica el Estatuto de Roma. Tras un atento estudio —y a pesar de opiniones contrapuestas expresadas en diversos medios en los últimos meses—, no se aprecia en el Estatuto ninguna discrepancia, al menos aparente, con los preceptos constitucionales que no pueda ser salvada, bien por la vía indicada del artículo 93 bien por una interpretación armónica e integradora de ambos textos que, aunque situados en diferentes niveles normativos y en distintos planos operativos, están animados por una filosofía común de defensa y promoción de valores humanos fundamentales.

Hay que añadir que, como señaló el Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Piqué, tras la reunión del Consejo de Ministros, el Gobierno atribuye tal importancia a esta cuestión que ha solicitado a las cámaras que la tramitación parlamentaria se efectúe por el procedimiento de urgencia. Dado el alto nivel de consenso que existe entre las fuerzas políticas sobre este tema, cabe esperar por tanto que la aprobación de la ley orgánica de ratificación del Estatuto se produzca por unanimidad y en los más breves pla-

zos. Con ello, España se situaría claramente dentro del pelotón de cabeza de los países comprometidos con la creación de la Corte y su pronta entrada en funcionamiento.

IX

A partir de ese momento, y como en otros países, España deberá también adoptar las normas internas que se consideren necesarias o convenientes para dar efecto al Estatuto en el orden interno y articular la cooperación con la Corte Penal Internacional. En nuestro caso, esa labor se ve facilitada por lo estipulado en el artículo 93 de la Constitución, pero también por lo previsto en el artículo 96, que establece que los tratados internacionales celebrados por España formarán parte del ordenamiento interno, gozando de primacía sobre las leyes.

Ahora bien, la experiencia muestra que muy probablemente habrá que proceder a determinadas adaptaciones legislativas, bien sea para asegurar la debida eficacia de normas que requieran desarrollo normativo, bien para aclarar las vías internas de cooperación con los órganos de la Corte, bien por un prurito de armonización entre lo establecido por el Derecho interno y las obligaciones internacionales libremente contraídas.

Me referiré solo a dos campos, de distinta naturaleza, en que los Estados partes en el Estatuto, incluida en su momento España, habrán de plantearse medidas legislativas de ejecución. El primero, y probablemente el más indispensable, consiste en organizar adecuadamente la cooperación con la Corte, de modo que el Estado esté efectivamente en condiciones de cumplir con sus obligaciones conforme al Estatuto. Así, el artículo 86 del Estatuto estipula que los Estados partes cooperarán plenamente con la Corte en la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de su competencia, y el artículo 88 especifica que cada Estado parte se asegurará que en su Derecho interno existen procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación previstas en el Estatuto.

En algunos países, los de régimen dualista, esas reformas se están adoptando ya como parte de la legislación que permita la ratificación del Estatuto. En el caso de España, como en el de Italia y otros países, se podrá perfectamente aprovechar el lapso de tiempo que habrá entre la ratificación y la entrada en vigor del Estatuto para proceder al trámite legislativo. Para la preparación de esa legislación podremos aprovechar el precedente que representan las leyes orgánicas adoptadas en 1994 y 1998 para la coo-

peración con los Tribunales *ad hoc* para la ex-Yugoslavia y Ruanda, respectivamente, con las adaptaciones necesarias a la vista de las novedades que introduce el Estatuto de Roma y teniendo en cuenta también la experiencia adquirida por otros países de nuestra órbita jurídica y política.

En cualquier caso, conviene recordar que el Estatuto de Roma prevé una cooperación judicial con la Corte de naturaleza eminentemente distinta de la que se prestan entre sí los Estados, que en general sigue todavía rodeada de cautelas propias de la noción clásica de soberanía. Por ello, la cooperación y asistencia judicial que los Estados partes proporcionen a la Corte tendrá que estar libre de cortapisas y venir presidida por los principios de prioridad y celeridad como si se tratase de un órgano judicial situado en el propio sistema nacional.

X

El otro área de posible acción legislativa que querría mencionar es de carácter sustantivo. Se trata de los crímenes de la competencia de la Corte y de los principios de Derecho penal aplicables en esos casos. Estrictamente hablando, no es preciso que exista una correlación exacta entre lo establecido a ese respecto en el Estatuto y el contenido de las leyes penales de los distintos Estados partes, salvo en lo que se refiere a los delitos contra la administración de justicia por la Corte (artículo 70 del Estatuto), que sí deberán ser tenidos en cuenta, pero más bien como parte de la cooperación debida con la jurisdicción internacional.

Otra cosa es que si un Estado desea prevalerse del principio de complementariedad establecido en el Estatuto, conforme al cual los Estados tienen la responsabilidad primordial en la persecución de los crímenes internacionales, y por tanto preferencia en su enjuiciamiento, ese Estado debe asegurarse de que sus leyes tipifican adecuadamente esos delitos y sus tribunales tienen atribuida competencia para juzgarlos. Por tanto, puede no ser una exigencia que derive directamente del Estatuto, pero sí algo que resulta lógico y coherente, y que además contribuye a la deseable armonía normativa entre los ordenamientos internacional e interno.

Así lo ha entendido, por ejemplo, Bélgica, que acaba de reformar su Ley de 1993 que castiga las violaciones del Derecho Internacional Humanitario, a fin de incorporar los demás crímenes previstos en el Estatuto de Roma. Y, en la misma dirección, Alemania se propone impulsar la promulgación de todo un Código de crímenes contra el Derecho Internacional

(Völkerstrafgesetzbuch) incorporando no sólo los crímenes internacionales derivados del Estatuto y de otros tratados suscritos por Alemania, sino también los principios de Derecho penal que sean aplicables específicamente en este campo, como la imprescriptibilidad de los crímenes internacionales y la responsabilidad de los superiores.

En cuanto a España, nuestra legislación penal, que es relativamente reciente —el Código Penal de 1995 y el Código Penal Militar de 1985—, recoge la mayor parte de los crímenes contenidos en el Estatuto, incluidos el genocidio y los crímenes de guerra, y en general lo hace con una visión moderna y una técnica depurada, a lo que contribuyó en su momento la colaboración prestada por una de las entidades organizadoras de este Encuentro: el Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, de la Cruz Roja Española.

Sin embargo, hay aspectos del Estatuto que no encuentran su reflejo en la legislación penal española, como la noción de crímenes de lesa humanidad, que no están caracterizados en cuanto tales, aunque muchas de sus formas se encuentren sin duda criminalizadas; o el principio de imprescriptibilidad de los crímenes de la competencia de la Corte, que en España está hasta ahora recogido sólo para el genocidio. Por tanto, sería razonable que en su momento se procediera a una adaptación legislativa que permitiera una mayor alineación entre nuestras leyes penales y el Estatuto.

XI

Tenemos, pues, entre todos una ardua tarea todavía por delante. Pero quisiera resaltar el hecho de que el impulso adquirido desde Roma no se ha diluido; al contrario, se mantiene y en algunos aspectos se ha incrementado aún más. Frente a los escépticos y los críticos, los que combaten la idea de la Corte porque les parece poco para perseguir a los responsables de grandes atrocidades o, por el contrario, porque ven en ella una amenaza intolerable para su libertad de acción en la escena internacional, frente a unos y otros (los que en otro lugar he denominado «ninguneadores» y «aniquiladores»), la comunidad internacional sigue su marcha.

De forma que a algunos parecerá lenta pero que, por mi parte, considero segura, todo se va poniendo en su lugar para que el Estatuto entre en vigor y la Corte Penal Internacional arranque a funcionar en un futuro relativamente cercano, quizá más pronto de lo que muchos se figuran. Para evitar desengaños posteriores, hemos de advertir desde ahora que la Corte

no será ciertamente una panacea; que no será competente, por una u otra razón, para conocer de muchas barbaridades que se cometen en el mundo; o que, siéndolo, a veces no podrá perseguirlas con eficacia si los Estados que estén en condiciones de colaborar no lo hacen con la diligencia debida. Desde luego, no cabe esperar de la justicia penal internacional, como tampoco de la de nuestros propios Estados, que resuelva por sí sola todos los males del mundo. Otras muchas medidas, políticas, económicas, sociales, educativas, son necesarias para prevenir y luchar contra los abusos y las injusticias, caldo de cultivo de los conflictos que generan muchos de esos crímenes.

No obstante, el Estatuto de Roma, ya desde ahora, está lejos de ser, como algunos pretenden, papel mojado o letra muerta: por el contrario, es fuente de inspiración para legisladores y jueces, que ya se refieren a él incluso antes de haber entrado en vigor, además de servir de aviso para navegantes dirigido a opresores de toda laya. Y la Corte, cuando exista, que espero que sea pronto, será un último reducto contra la impunidad, un foco de humanidad en el orden internacional y una razón de esperar para mucha gente a la que se le niega lo más básico: el derecho a la vida, a la integridad y a la dignidad.