
Hacia una Convención de Cooperación Internacional en la Investigación y el Enjuiciamiento del Crimen de Genocidio, los Crímenes de lesa Humanidad y los Crímenes de Guerra

Es responsabilidad solemne de todos los Estados cumplir con sus obligaciones internacionales para poner fin a la impunidad por los crímenes de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Esta responsabilidad incluye particularmente la investigación exhaustiva y el juzgamiento a nivel nacional de las personas responsables por dichos crímenes. No se trata simplemente de tipificar adecuadamente las violaciones del derecho internacional, sino también de evitar la recurrencia de estas atrocidades aberrantes.

Debido a la naturaleza intrínseca de estos graves crímenes internacionales, los sospechosos, los testigos, las pruebas y los bienes relacionados con ellos con frecuencia no se limitan al territorio de un único Estado. Esto significa que los Estados que deben investigar y juzgar estos crímenes deberán cooperar de forma práctica y en el ámbito judicial a fin de lograr una verdadera efectividad en la lucha contra la impunidad y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Esta es la única forma de evitar la creación de refugios para los perpetradores de atrocidades masivas.

Como herramienta práctica para permitir que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales y confieran facultades adecuadas a sus poderes judiciales nacionales, se propone establecer un tratado procesal multilateral moderno sobre asistencia jurídica mutua y extradición que facilitaría una mejor cooperación práctica entre los Estados que investigan y juzgan estos crímenes.

En una primera reunión de expertos sobre el tema, profesionales y expertos en derecho de diecinueve países y cinco continentes llegaron a la conclusión de que el marco jurídico procesal internacional para la asistencia jurídica mutua y la extradición en relación con estos crímenes internacionales se encuentra incompleto y desactualizado. Un número cada vez mayor de Estados que piensan de forma similar comparten esta conclusión. La forma más eficiente y práctica de llenar este vacío consiste en entablar negociaciones para un instrumento multilateral nuevo de cooperación internacional.

El tratado contemplado podría basarse en disposiciones procesales existentes de tratados más recientes sobre asistencia jurídica mutua que se refieren a otros crímenes internacionales o transnacionales —como la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de la ONU contra la Corrupción— y adaptarse para la cooperación en la investigación y el juzgamiento de los crímenes de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

Un nuevo instrumento multilateral

¿Por qué un nuevo tratado multilateral?

La investigación y el juzgamiento efectivos del genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra a nivel nacional exigen cooperación jurídica internacional. Tal como se indicó previamente, los sospechosos, los testigos, las pruebas o los bienes relacionados con estos crímenes con frecuencia no se limitan al territorio de un único Estado. Si bien no todos los Estados requieren el mismo nivel de formalidad para la cooperación jurídica internacional, la experiencia ha demostrado que la respuesta a las solicitudes de asistencia puede obtenerse mucho más pronto cuando existe un acuerdo formal. Sobre la base de una convención bilateral o multilateral de esta índole, los países en cuestión tienen el deber de responder a las solicitudes de asistencia jurídica. Asimismo, mejorar la asistencia jurídica mutua no solo resulta fundamental para la investigación y el juzgamiento de estos crímenes internacionales, sino que también es una forma efectiva de designar vías directas de comunicación para acelerar la cooperación judicial e intercambiar mejores prácticas, know-how y conocimientos.

¿Por qué debe dársele prioridad a este instrumento?

Los crímenes de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra son los crímenes más graves de interés internacional y todos los Estados tienen la obligación de investigar y juzgar tales crímenes en forma efectiva. Paradójicamente, al día de hoy no existe ningún marco legal de asistencia jurídica mutua en relación con estos crímenes. La adopción del nuevo tratado permitirá que todos los Estados actúen con total eficiencia en la lucha contra la impunidad.

¿A quién está dirigido este nuevo instrumento?

El instrumento está dirigido a todos los Estados como un medio práctico para mejorar su capacidad de investigación y juzgamiento a nivel local en relación con los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. También está dirigido a todos los Estados que pudieran transmitir o recibir una solicitud de asistencia jurídica mutua en relación con dichos delitos.

¿Por qué resulta insatisfactorio el uso de los tratados multilaterales existentes?

Los tratados que se ocupan de estos crímenes internacionales —como la Convención sobre el Genocidio y los Convenios de Ginebra— sólo contienen disposiciones limitadas y muy desactualizadas sobre asistencia jurídica mutua y extradición, si es que contienen alguna. Los tratados multilaterales existentes que sí contienen disposiciones sobre asistencia jurídica mutua y extradición —tales como la UNTOC y la Convención de la ONU contra la Tortura— sólo son aplicables a los delitos a los que se refieren dichos tratados. Los crímenes de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra no encuadran dentro de la definición legal de los delitos a los cuales se aplican dichos tratados, lo cual hace que estos últimos sean inútiles a tal efecto. Por este motivo es necesario un nuevo tratado.

¿Cuál es el valor agregado de un instrumento multilateral en comparación con los acuerdos bilaterales?

Un instrumento multilateral brindaría un enfoque más coherente para todos los países que abordan estas cuestiones y se basaría en la Resolución 3074 (XXVIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad, la cual establece

que los “*Estados cooperarán bilateral y multilateralmente para reprimir y prevenir los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad y tomarán todas las medidas internas e internacionales necesarias a ese fin.*” Un sistema multilateral sería más eficiente que el sistema ad hoc de los acuerdos bilaterales. Asimismo, un instrumento multilateral también contiene un mensaje significativo que ilustra la importancia que le brinda la comunidad internacional al juzgamiento eficiente de estos crímenes.

¿Qué tipo de cuestiones resolvería un instrumento de esta índole?

Se adjunta a la presente nota una lista de casos descontextualizados.

Sin nuevos conceptos pero haciendo foco en la eficiencia.

¿Este proyecto implicaría negociaciones de gran alcance sobre nuevos conceptos o disposiciones?

Dado que los crímenes pertinentes ya han sido definidos en las convenciones existentes y por el derecho internacional consuetudinario, no sería necesario llevar a cabo prolongados debates sobre definiciones. Las disposiciones sobre asistencia jurídica mutua y extradición también fueron negociadas anteriormente para los tratados existentes, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Las definiciones y procedimientos acordados pueden combinarse para asegurar un sistema efectivo de cooperación internacional.

¿Qué crímenes se encontrarían cubiertos por el tratado?

El tratado cubriría la asistencia jurídica mutua y la extradición para el juzgamiento local de, al menos, los crímenes de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

¿Qué hay de otros delitos?

Con arreglo al proyecto actual del tratado, todos los Estados Parte tienen la obligación de colaborar en lo relacionado con los delitos fundamentales (genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra) tal y como se definieron en el texto original del Estatuto de Roma de 1998. Esto constituye el fundamento de la Convención.

Aparte de esta base, el proyecto actual permite que los Estados Parte cooperen voluntariamente en función de las necesidades en relación con delitos fundamentales en tanto en cuanto no estén comprendidos en las definiciones copiadas del texto original del Estatuto de Roma de 1998.

Asimismo, el proyecto actual permite la adopción de anexos mediante los cuales los Estados Parte pueden decidir si aplicar la presente Convención a otros delitos internacionales (como la tortura o la desaparición forzada), así como la definición ampliada de los delitos fundamentales descritos en el presente proyecto.

En conjunto, estas disposiciones acerca del ámbito de aplicación garantizan que los Estados Parte puedan tener en consideración el desarrollo progresivo de la legislación en su aplicación de la Convención.

¿Incluye el tratado proyectado disposiciones relativas a la amnistía?

Durante la segunda Conferencia Preparatoria sobre la iniciativa MLA, que tuvo lugar del 11 al 14 de marzo de 2019 en Noordwijk (Países Bajos), se constató un amplio respaldo entre los Estados participantes que apoyan dicha iniciativa y representantes de la sociedad civil a favor de eliminar la referencia a la concesión de amnistías. Por consiguiente, el proyecto actual no incluye ninguna cláusula relativa a la posibilidad de conceder amnistías.

¿Cómo aborda el tratado proyectado la pena de muerte? ¿Pueden convertirse en Estados Parte aquellos Estados que tengan la pena de muerte?

Todos los Estados miembros de las Naciones Unidas pueden adherirse al tratado proyectado.

Conforme al proyecto actual, el El Estado Parte requerido puede denegar la asistencia judicial recíproca a menos que el Estado Parte requirente aporte garantías suficientes de que no se impondrá la sentencia de pena de muerte o, de ser así, que no se llevará a cabo.

Conforme al proyecto actual, El Estado Parte requerido puede denegar la asistencia judicial recíproca a menos que el Estado Parte requirente aporte garantías suficientes de que no se impondrá la sentencia de pena de muerte o, de ser así, que no se llevará a cabo.

Extradición y asistencia jurídica mutua: ¿qué significan en la práctica?

Las disposiciones sobre extradición ofrecerían una base convencional para la extradición sin menoscabar las normas tradicionales relativas a la cuestión. El tratado contemplado podría basarse en disposiciones procesales existentes de tratados más recientes sobre asistencia jurídica mutua. Entre otras cosas, cubriría los siguientes temas: congelamiento, incautación y confiscación de activos; protección de testigos; transferencia de procesos penales; disposición del producido del delito o los bienes confiscados; recolección de pruebas o declaraciones de personas; entrega de documentos judiciales; procedimientos de registro y confiscación; identificación o rastreo del producido del delito, bienes, instrumentos u otros elementos con fines probatorios; facilitación de la comparecencia voluntaria de personas en el estado parte solicitante; designación de la autoridad central y vía de comunicación; videoconferencias; y asistencia y protección de víctimas.

Vínculo con sistemas existentes u otras iniciativas para luchar contra la impunidad

¿De qué modo se relaciona esta iniciativa con el sistema del Estatuto de Roma y la CPI?

Esta iniciativa está dirigida a todos los Estados, independientemente de que sean o no Estados Parte del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Las obligaciones internacionales de todos los Estados de prevenir y juzgar estos delitos internacionales, cuyo cumplimiento intenta facilitarse a través de este instrumento, preceden a la CPI.

El Estatuto de Roma reitera la obligación de cada Estado de ejercer su jurisdicción penal sobre los responsables de estos delitos internacionales, pero sólo obliga a los Estados Parte a cooperar con la Corte en los casos que se presenten ante ella. De este modo, el instrumento propuesto les permitiría a los Estados Parte cumplir efectivamente con su responsabilidad principal de investigar y juzgar estos delitos a nivel nacional. La cooperación entre los Estados y la CPI será reglamentada por el Estatuto de Roma.

¿Cómo se relaciona esta iniciativa con la labor de la CDI sobre el tema “Crímenes de lesa humanidad”?

El estudio en curso que lleva a cabo la Comisión de Derecho Internacional sobre el tema “Crímenes de lesa humanidad” se concentra en este crimen únicamente y puede tratar no sólo la asistencia jurídica mutua, sino también la definición del crimen y otras normas y conceptos (el rol de las víctimas, la reparación, etc.). Por su parte, la iniciativa MLA busca establecer rápidamente un nuevo marco operativo para una cooperación interestatal eficiente respecto de los crímenes de lesa humanidad, así como los crímenes de guerra y los crímenes de genocidio. La iniciativa MLA mantendría la definición existente de las tres categorías de crímenes identificados y reuniría todas las disposiciones modernas sobre asistencia jurídica mutua y extradición a fin de contar con una regulación internacional uniforme aplicable a estos crímenes. Por lo tanto, la iniciativa MLA es diferente e independiente del estudio sobre “Crímenes de lesa humanidad”.

Las iniciativas se apoyan mutuamente, ya que persiguen un mismo objetivo: la lucha contra la impunidad de los crímenes internacionales, si bien su procedimiento sigue diferentes trayectorias. Aun en el caso de que ambas iniciativas se materialicen, puede ocurrir que no todos los Estados firmen y ratifiquen las dos. Ambos marcos legales se pueden considerar complementarios y pueden coexistir y continuar su desarrollo codo a codo. En este sentido, los Estados que brindan su apoyo mantienen un estrecho contacto con el Relator Especial Sean Murphy y los departamentos relevantes de Naciones Unidas.

Una de las consideraciones primordiales debería ser evitar la divergencia en disposiciones sustanciales del tratado. La iniciativa MLA pretende alcanzar el máximo grado de complementariedad mediante, inter alia:

- el mantenimiento de un estrecho contacto con actores clave, incluidos el Relator Especial de la CDI y otros miembros de la CDI, así como otros actores clave como la UNOLA;
- la coordinación de los aportes a la CDI y los foros de Naciones Unidas en los que se debate el trabajo de la CDI sobre los crímenes de lesa humanidad, subrayando la utilidad de coordinación –cuando sea necesario– con la iniciativa MLA.

Atención: el Grupo de base ha elaborado un documento no oficial acerca de la relación entre la iniciativa MLA y el anteproyecto de artículos de la CDI sobre Crímenes contra la Humanidad. Este documento se encuentra disponible en www.mla-initiative.com.

¿Cómo pueden participar los Estados en la iniciativa?

Si un Estado desea apoyar la iniciativa MLA, antes deberá haber firmado una nota verbal oficial respaldando la Declaración Permanente. La Declaración Permanente (disponible en www.mla-initiative.com) no es un instrumento jurídico vinculante, sino más bien una forma que permite a los Estados apoyar el objetivo de los Estados de entablar negociaciones sobre un tratado multilateral de procedimiento en materia de asistencia judicial recíproca y extradición que rellene la laguna actual en el marco jurídico internacional para delitos fundamentales internacionales.

¿Con quién puedo ponerme en contacto si tengo dudas sobre la iniciativa MLA?

Puede dirigir sus preguntas a MLA-initiative@minjenv.nl.

Ejemplos de casos en los que un marco convencional habría sido decisivo para ayudar a acelerar —o simplemente posibilitar— el inicio del juzgamiento.

- Problema de legalización: El Estado A quiso enviarle una solicitud de asistencia jurídica mutua al Estado B. El Estado B exigía que toda solicitud de asistencia jurídica mutua enviada a sus autoridades fuera legalizada por la Embajada del Estado B en el Estado A. En algunos casos, la transmisión de la solicitud de asistencia jurídica mutua al Estado demandó más de un año ya que ésta debió ser devuelta en numerosas ocasiones (por cuestiones como la falta de legalización de la traducción, problemas con el pago de la legalización en moneda local, etc.).

- Extradición: Se necesita la existencia de un tratado en el Estado A a fin de extraditar sospechosos. El Estado B solicitó la extradición de X, un ciudadano de B, que residía en ese momento en A. A pesar de que la solicitud de extradición se envió por la vía correspondiente, A no pudo extraditarlo, ya que no existía un tratado bilateral entre A y B. En este caso concreto, al examinar la solicitud de extradición, A se dio cuenta de que la visa de X había vencido y lo arrestó por violaciones de las leyes sobre inmigración. X fue expulsado a B, donde fue arrestado en la frontera.

- Identificación de vías: En agosto de 2013, el Estado A le envió una solicitud de asistencia jurídica mutua al Estado B. La investigación se relacionaba con X, un ciudadano de A, de quien se sospechaba traficar y haber financiado directamente crímenes de guerra y atrocidades cometidos en B. La solicitud tenía por objetivo permitir que las autoridades de investigación de A ingresaran en B para entrevistar a testigos y visitar el lugar en el que tuvieron lugar las atrocidades, en cooperación con B. La solicitud se envió por la vía diplomática. A pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores de B acusó recibo de la solicitud a fines de septiembre de 2013, A aún no ha recibido respuesta alguna —más de 18 meses después— principalmente porque A no ha podido identificar adecuadamente a las autoridades competentes del Departamento de Justicia de B. El cumplimiento de la solicitud resulta crucial para la investigación en A, que será desestimada sin esas pruebas necesarias.

- Extradición y Asistencia Jurídica Mutua: El país A le solicitó al país B la extradición de un nacional del país A que residía en el país B por crímenes de lesa humanidad y genocidio. La extradición únicamente fue posible por el genocidio —no por los crímenes de lesa humanidad. El país A también solicitó un allanamiento domiciliario al momento del arresto de este sospechoso. Esto requería una base legal, la cual no existe en el caso de la asistencia jurídica mutua por los crímenes citados en este ejemplo. En este caso concreto, el país B ya estaba llevando a cabo una investigación nacional y el allanamiento domiciliario y arresto del sospechoso tuvieron lugar en el marco de la investigación nacional del País B. En caso de que la solicitud de extradición del país A ya hubiese sido recibida por el país B, esto no habría sido posible.

En muchos casos, los fiscales deciden durante el transcurso de las investigaciones que, dada la imposibilidad de extraditar a un sospechoso u obtener las pruebas requeridas, deben interrumpir las investigaciones.