

MÉXICO Y LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Socorro FLORES LIERA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Era necesaria una Corte Penal Internacional?* III. *La Asamblea de Estados partes del Estatuto*. IV. *La ratificación e implementación del Estatuto a nivel internacional*. V. *El caso de México*. VI. *Estados Unidos y la Corte Penal*.

I. INTRODUCCIÓN

El 17 de julio de 1998 una conferencia diplomática celebrada en Roma, Italia, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó un tratado histórico: el Estatuto de la Corte Penal Internacional. El Estatuto establece la responsabilidad penal de los individuos que cometan genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, y contempla un mecanismo de enjuiciamiento y cooperación internacional encaminado a garantizar que quienes incurran en estas conductas no evadan su responsabilidad penal sin importar el lugar en que se encuentren ni el tiempo transcurrido desde su comisión.

El Estatuto entró en vigor el 1o. de julio de 2002 al haber obtenido las 60 ratificaciones que requería. Al día de hoy, 139 Estados lo han firmado (México entre ellos) y se han depositado 84 instrumentos de ratificación y/o adhesión. En la actualidad se realizan los preparativos para elegir a los jueces y al fiscal de la Corte y permitir el establecimiento físico de esta institución en el transcurso de los próximos meses.

México participó en todo el proceso que dio vida a la Corte, firmó el Estatuto el 7 de septiembre de 2000 y se encuentra ahora considerando su ratificación. En este artículo se hace un breve recuento de las razones que

* Abogada, miembro de la delegación de México que participó en los trabajos preparatorios del Estatuto de la Corte Penal Internacional y en la Conferencia de Roma que lo adoptó el 17 de julio de 1998. Las opiniones de la autora son enteramente personales.

dieron origen a la creación de la Corte y al estado que guarda el proceso de ratificación en nuestro país.

II. ¿ERA NECESARIA UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL?

La creación de la Corte ha estado presente en la agenda de las Naciones Unidas desde su mismo establecimiento. Sin embargo, es hasta la década de los noventa cuando adquiere el apoyo necesario para convertirse en una realidad. Un cambio sustantivo en el escenario internacional facilitó sin lugar a dudas, que las lentas discusiones que se prolongaron por décadas pudieran llegar a buen fin.

La Corte es la respuesta de la comunidad internacional a una situación real: la proliferación de conflictos caracterizados por la violencia ejercida en contra de la población civil y la inobservancia de las normas fundamentales del derecho humanitario. En la gran mayoría de los casos, las autoridades nacionales no actuaron en contra de los responsables y simplemente contribuyeron a su impunidad.

A pesar de que los Estados tienen el deber de someter a juicio a todas las personas que cometan delitos en sus respectivos territorios, lo cierto es que en la práctica no cumplen con ese deber, sea por no estar en condiciones de hacerlo, por falta de interés o por falta de voluntad.

La gravedad de las atrocidades cometidas en conflictos aunada a la intolerancia a la impunidad, llevaron al Consejo de Seguridad de la ONU a establecer tribunales especiales para la ex Yugoslavia en 1993, y Ruanda en 1994. La creación de los dos tribunales generó reacciones encontradas en la comunidad internacional, ya que si bien se acogió con satisfacción el objetivo de su establecimiento, se consideró que no era a través de instancias especiales establecidas bajo criterios políticos como podría garantizarse la justicia.

La única alternativa a la selectividad era crear una institución universal, independiente e imparcial, que alentara a los Estados a cumplir con su obligación de impartir justicia dentro de sus territorios y que garantizara el enjuiciamiento de los responsables en aquellos casos en los que las autoridades nacionales no estuvieran en aptitud de hacerlo. Esta institución es la Corte Penal Internacional.

Es importante puntualizar que la Corte sólo podrá actuar cuando se pruebe efectivamente que los tribunales nacionales de los Estados no tienen la capacidad o no quieren someter a juicio a los responsables de crí-

menes graves que caigan bajo su jurisdicción. El Estatuto reconoce que las jurisdicciones nacionales son el foro por excelencia para conocer de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, y que sólo por excepción una corte internacional podría intervenir para hacer efectiva esa responsabilidad y resarcir a las víctimas de esas conductas.

El Estatuto de la Corte asegura el cumplimiento de los principios fundamentales de la impartición de justicia. Garantiza la independencia e imparcialidad de la Corte y rige su funcionamiento por criterios estrictos y objetivos. Asimismo, otorga a los acusados las garantías reconocidas universalmente y les asegura un juicio justo.

El Estatuto también se preocupa por asegurar la integridad de las víctimas y testigos, y establece mecanismos de protección consistentes con los derechos de los acusados.

Los crímenes de la competencia de la Corte están bien definidos en el Estatuto y se ha elaborado un instrumento complementario para asistir a la Corte en su interpretación y aplicación: los elementos de los crímenes. Ambos instrumentos están basados en el derecho existente y gozan del apoyo generalizado de la comunidad internacional.

Adicionalmente, la Corte sólo podrá intervenir en situaciones graves y que se generen tras la entrada en vigor del Estatuto; es decir, además de que el Estatuto no tiene aplicación retroactiva, no basta con que se haya cometido un determinado crimen de la competencia de la Corte, sino que hay que tomar en cuenta su gravedad para determinar si amerita o no acción internacional.

Una de las cuestiones más problemáticas de la negociación del Estatuto se relacionó con el tema del doble juicio. Si bien en muchos sistemas penales nacionales, incluyendo el mexicano, se otorga protección a las personas para evitar que sean juzgadas dos veces por el mismo delito, esta protección no es reconocida de manera absoluta en la esfera internacional. En el caso de la Corte, se consideró que dar una garantía en este sentido iría en contra del objetivo de erradicar la impunidad, ya que bastaría con que un presunto responsable se hiciera juzgar en un tribunal nacional y promoviera mediante prácticas corruptas una absolución, para quedar libre de responsabilidad penal.

A raíz de ello, el Estatuto establece una excepción a la regla general que impide el doble juicio. De esta forma, podrá llevarse a cabo un segundo juicio en casos excepcionales, cuando se pruebe de manera fehaciente y bajo criterios objetivos que un juicio nacional se ha realizado de

manera fraudulenta con el único objeto de encubrir al responsable. Esta excepción constituye un verdadero “mal necesario”, ya que de no haberse incluido, la Corte carecería de credibilidad *ab initio* y no cumpliría el papel disuasivo que constituye, en los hechos, su verdadera razón de ser.

El Estatuto no podrá aplicarse, bajo ninguna circunstancia, en forma retroactiva. Sólo hechos realizados después de su entrada en vigor podrán ser conocidos por la Corte. Esto es incluso aplicable a delitos como la desaparición forzada de personas, que tienen una naturaleza continuada.

III. LA ASAMBLEA DE ESTADOS PARTES DEL ESTATUTO

Al haber entrado en vigor el Estatuto de la Corte, se celebró el pasado mes de septiembre, la primera sesión de la Asamblea de Estados partes de este instrumento. La reunión fue particularmente fructífera y condujo a la adopción de una serie de instrumentos necesarios para el funcionamiento efectivo de la Corte, entre ellos, el primer presupuesto, las normas financieras y el acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la Corte en los Estados partes. De la misma forma, la Asamblea adoptó formalmente su propio reglamento, el Reglamento de Procedimiento y Prueba de la Corte y los elementos de los crímenes, así como una serie de medidas prácticas para facilitar el establecimiento inmediato de la Corte, entre ellas reglas para la contratación de personal, procedimientos para la presentación de candidaturas a los distintos órganos de la Corte y el procedimiento para la primera elección de los jueces y el fiscal de la Corte, que se llevará a cabo en febrero de 2003.

Existen una serie de aspectos relevantes que fueron analizados primero por la comisión preparatoria creada tras la adopción del Estatuto en colaboración con el país sede de la Corte, y después por la Asamblea de Estados partes, ya que si bien la elección de los jueces es el paso que permitirá a la Corte entrar en funciones, existen una serie de aspectos a resolver antes de que tomen posesión de su encargo. Así, el contar con un edificio, aun provisional, con equipo básico y con un mínimo de personal, son aspectos que deben estar listos antes de la elección. Con este fin, la Comisión Preparatoria de la Corte designó a un jefe de servicios comunes que se encargaría de resolver estas cuestiones de tipo logístico.

Un aspecto adicional radica en el hecho de que el Estatuto entró en vigor el 1o. de julio de 2002, y conforme sus disposiciones, la Corte tendrá competencia sobre hechos cometidos tras su vigencia. Esto significa

que hechos realizados después de esa fecha pueden ser llevados a la atención de la Corte conforme a las disposiciones del Estatuto. Previendo la remisión de cualquier tipo de comunicación a la Corte, se decidió el establecimiento de un equipo de avanzada en la sede de la Corte, a fin de ser el conducto para recibir cualquier comunicación o información dirigida a la Corte entre el periodo de entrada en vigor del Estatuto y la toma de posesión de sus funcionarios. Evidentemente, todas estas informaciones tienen un carácter confidencial.

IV. LA RATIFICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ESTATUTO A NIVEL INTERNACIONAL

La adopción del Estatuto de la Corte revolucionó el derecho penal internacional, ya que abrió nuevas avenidas en la esfera de la cooperación internacional para asegurar la sanción de los responsables de crímenes particularmente graves.

Poner en funcionamiento una institución como la Corte involucra numerosas cuestiones de complejidad técnico-jurídica y ha obligado a los Estados a modificar sus sistemas penales nacionales para asegurar que puedan brindar a la Corte la cooperación necesaria para el ejercicio de su mandato.

Sin embargo, los problemas no han impedido la entrada en vigor del Estatuto y tampoco que el número de ratificaciones aumente día a día, a pesar de que la gran mayoría de los países han tenido que realizar reformas a su legislación, aun reformas de tipo constitucional.

Sin excepción, todos los países que han ratificado el Estatuto y aquellos que están en vías de hacerlo han adoptado o estudian la legislación secundaria que facilite su implementación.

V. EL CASO DE MÉXICO

México participó activamente en el proceso de negociación del Estatuto, tanto a nivel preparatorio como en la Conferencia de Roma. Buscó en todo momento la creación de una Corte independiente y disuasiva que asegurara la justicia para las víctimas de actos tan graves como el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, y que pre-

servara las competencias primarias de los Estados para impartir justicia dentro de sus territorios.

Como muestra de su apoyo a los objetivos de la Corte, México firmó el Estatuto de la Corte Penal Internacional el 7 de septiembre de 2000. Asimismo, al igual que muchos otros países, ha asumido que la ratificación de este instrumento tendría que estar precedida de modificaciones legislativas.

Como se mencionó anteriormente, el Estatuto prevé la posibilidad de que una persona que ha sido juzgada en un Estado parte sea juzgada ante la Corte Penal cuando el juicio nacional haya sido fraudulento. Asimismo, establece el deber de las partes de entregar a la Corte a toda persona que sea acusada de un crimen previsto en el tratado. El cumplimiento de estas obligaciones genera dificultades a la luz del orden jurídico mexicano, que prohíbe expresamente la posibilidad de que una persona sea juzgada dos veces y que no contempla la posibilidad de entregar personas a una Corte Penal Internacional.

A fin de considerar las cuestiones anteriores y definir qué cambios legislativos serían necesarios para la ratificación, se estableció un grupo de trabajo intersecretarial. Las deliberaciones del grupo llevaron a la conclusión de que una enmienda constitucional sería la mejor forma de facilitar la aplicación del Estatuto en el país. El grupo preparó una iniciativa de reforma al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue sometida al Congreso de la Unión el 6 de diciembre de 2001 y remitida al Senado de la República como cámara de origen. Dicha iniciativa se encuentra actualmente en estudio de las comisiones legislativas competentes.

México no puede ni debe quedarse al margen de un tratado tan relevante como el Estatuto de la Corte Penal Internacional, sobre todo si está plenamente de acuerdo con sus objetivos. Resulta indispensable llevar a término los cambios legislativos que le permitan sumarse a la lista de Estados partes.

México ha hecho importantes aportaciones en el campo de la protección de la persona humana y luchó en Roma por garantizar la máxima autonomía e independencia para este nuevo órgano internacional. A nivel interno, el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos constituye una prioridad del gobierno y de todos los mexicanos. Es claro que México ya no estará dentro de los sesenta Estados que hicieron posible la entrada en vigor del Estatuto, pero debería estar presente con voz y

voto en la toma de decisiones relacionadas con la integración y operatividad de la Corte.

La ratificación del Estatuto de Roma por parte de México constituiría una muestra clara de apoyo a la vigencia del derecho y de rechazo a la impunidad de los autores de crímenes de gravedad extrema, y enviaría un mensaje claro de confianza en la fortaleza de nuestro sistema judicial nacional y nuestra democracia. Sería una pena que México quedara fuera de un esfuerzo internacional de la magnitud del Estatuto. El Legislativo tiene ante sí una responsabilidad histórica qué afrontar.

VI. ESTADOS UNIDOS Y LA CORTE PENAL

Ningún artículo sobre la Corte puede quedar completo si no hace alguna breve referencia a los Estados Unidos, único miembro de la comunidad internacional que ha expresado serias reservas con algunas disposiciones del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Estas reservas resultan paradójicas al provenir de un país que ha apoyado firmemente el establecimiento de tribunales internacionales especiales.

No es mi intención entrar en este breve espacio en un análisis de las inquietudes de los Estados Unidos: evidentemente, hay algunas que serán más legítimas que otras. Sin embargo, es claro que existe una diferente percepción entre Estados Unidos y otros miembros de la comunidad internacional respecto de los casos en que la Corte podrá intervenir y en el hecho de que el mecanismo de iniciación de procedimientos está diseñado de manera tal, que dificulta sobremanera el uso de la Corte bajo motivaciones políticas.

A pesar haber firmado el Estatuto el 31 de diciembre de 2000, aún bajo la administración del presidente Clinton, Estados Unidos ha adoptado la posición de que sus problemas con el Estatuto son tales, que no habría forma de resolverlos sin una reforma, y adoptó una posición de amplio rechazo a este instrumento. Entre las medidas implementadas por Estados Unidos en el curso de este año figuran:

1. Declaró ante el depositario del Estatuto, el 6 de mayo de 2002, que no tenía la intención de convertirse en parte del mismo, y, por lo tanto, no estaba obligado a abstenerse de realizar actos que atenten contra su objeto y su fin, deber que había adquirido con motivo de su firma.

2. Prohibió en la Ley de Presupuesto para Defensa el uso de recursos para cooperar con la Corte.
3. Adoptó la Ley para la Protección de los Servidores Públicos Estadounidenses (conocida como ASPA), que limita la prestación de asistencia a los países que se hagan partes del Estatuto, mientras no acepten conceder garantías de inmunidad a los ciudadanos estadounidenses. Esta Ley contempla excepciones basadas en intereses de seguridad nacional del país.
4. Impide la inclusión de lenguaje, en resoluciones adoptadas por los distintos órganos de las Naciones Unidas, que tenga por objeto expresar un firme apoyo a la Corte. En el Consejo de Seguridad buscó el otorgamiento de garantías de inmunidad a los militares que participen en operaciones de las Naciones Unidas y si bien no logró sus objetivos, sí obtuvo la adopción de una resolución (1422, 2002), por la que suspende por un año contado a partir del 1o. de julio de 2002, cualquier investigación o enjuiciamiento ante la Corte Penal que pueda surgir y que involucre a personal de Naciones Unidas que participe en una operación de mantenimiento de la paz autorizada por la Organización, cuando dicho personal sea nacional de un Estado no parte del Estatuto de la Corte. La resolución fue negociada con extremo cuidado para no afectar la integridad del Tratado de Roma.
5. Promueve la adopción de acuerdos bilaterales por los que los Estados se comprometan a no entregar a la Corte a ningún nacional de los Estados Unidos.

Resulta lamentable que un país que tiene un papel tan importante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales mantenga una posición de rechazo a la Corte. Sin embargo, se esperaría que el paso del tiempo y el inicio de las funciones de esta nueva institución sean las mejores formas de demostrar que la Corte será una institución independiente, imparcial, con gran autoridad y sobre todo, que buscará erradicar la impunidad fuera de cualquier consideración política.

Independientemente de la posición de los Estados Unidos, la Corte es ya una realidad y tiene un apoyo sustantivo de los Estados.