

La postura del gobierno de Vicente Fox frente a la Corte Penal Internacional: un cambio positivo

Paulina Vega González

77

“La transición democrática que ha vivido México en los últimos años fue determinante para llegar a la meta [la ratificación] que fijó el presidente Vicente Fox desde el primer día de su mandato.”¹

Antecedentes

En México durante el gobierno del presidente Vicente Fox, el tema de la Corte Penal Internacional (en adelante CPI o Corte, indistintamente) sufrió, al igual que otros temas de la agenda de derechos humanos y de política internacional, cambios positivos frente a la experiencia de los gobiernos que le antecedieron, particularmente bajo la administración de Ernesto Zedillo. Sin embargo, estos cambios tuvieron más eco en el exterior que en el interior del país, y como consecuencia de una notable incapacidad de negociación de esta administración con el Congreso, el cambio de postura tardó casi la totalidad del sexenio en evidenciarse en asuntos concretos.

Este cambio de postura se hizo evidente desde los primeros días de la administración de Fox, particularmente dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en ese entonces a cargo de Jorge G. Castañeda. Sin lugar a dudas los mismos funcionarios, miembros del servicio exterior de carrera, y quienes llegaron de fuera a formar parte del equipo del recién nombrado canciller, recibieron una instrucción completamente diferente a

¹ Intervención del embajador Juan Manuel Gómez Robledo, representante permanente alterno de México ante la ONU, en el tema 82 de la Agenda: “Informe de la Corte Penal Internacional”. Nueva York, 8 de noviembre de 2005.

la que hasta el 30 de noviembre de 2000 había imperado en la cancillería: total apoyo a la Corte Penal Internacional y a la ratificación por México.

Las razones que motivaron este cambio no son el objeto del presente artículo, sino los resultados que éste finalmente produjo; pero puede advertirse que el cambio de postura frente a la CPI formó parte de una estrategia del gobierno del presidente Fox para desmarcarse de las administraciones pasadas del partido que estuvo en el poder por más de setenta años y dar una imagen distinta de México en el exterior, es decir, a la comunidad internacional. Así, el gobierno de Fox envió señales claras del cambio de administración, de la transición democrática, y como resultado posicionó a México a la vanguardia de ciertos temas internacionales, entre ellos los derechos humanos.

Consecuentemente, esta estrategia impactó en la postura que México había sostenido frente al tema de la CPI desde el inicio de las negociaciones en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual entró en una fase distinta de pleno apoyo a esta recientemente creada institución internacional y contempló impulsar el ingreso de México al selecto grupo de Estados progresistas que abiertamente estaban convencidos de que la CPI es una herramienta útil en la lucha contra la impunidad de los crímenes más graves contra la humanidad. Para este propósito contaba con el firme apoyo de la comunidad internacional en la región y con la Unión Europea.

Anteriormente, México había definido su postura frente a la CPI en 1998, cuando tuvo que votar el Estatuto de la Corte Penal Internacional (en adelante Estatuto o Estatuto de Roma, indistintamente). El 17 de julio de 1998, en la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el establecimiento de la Corte Penal Internacional celebrada en Roma, México se abstuvo en la votación final que concluyó en la adopción del Estatuto por una amplia mayoría de los Estados participantes.²

La explicación de esta abstención no debe ser interpretada como un rechazo total a la idea de la CPI; al contrario, la opinión de la cancillería era que debería crearse un mecanismo internacional permanente derivado de un tratado acordado por los Estados y evitar así la creación de tribunales *ad hoc* por el Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, alegó, informalmente, además de incompatibilidades con el sistema jurídico nacional, omisiones en el Estatuto que no reflejaban la preocupación de diferentes

² A pesar de que la votación de los Estados fue secreta, pronto se hizo público quiénes habían pertenecido al grupo minoritario de abstenciones o al aún más reducido grupo de Estados que votaron en contra, frente a la amplia mayoría de 120 naciones que votaron a favor de la adopción del Estatuto de la CPI. México se encontró en el grupo de los 21 Estados que se abstuvieron en la votación, mientras que en el grupo de los siete que votaron en contra encontramos a Estados Unidos, Israel, China, Iraq y Qatar.

Estados. En particular se mencionó que el Estatuto no incluyó las armas nucleares en la lista de armas prohibidas de conformidad con las leyes y usos de los conflictos armados; la imposibilidad de incluir reservas al tratado; la falta de una definición clara sobre cómo sería ejercida en la práctica la complementariedad de la jurisdicción de la Corte y ciertas referencias al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el texto del Estatuto.

Sin embargo, a partir de la adopción del Estatuto, la postura de México fue la de señalar que existían disposiciones en el Estatuto que eran incompatibles con el ordenamiento jurídico interno que impedían la firma de este tratado, por lo que se encontraba estudiando la posibilidad de ratificarlo. A pesar de esta explicación, Ernesto Zedillo, al igual que lo hiciera su homólogo en los Estados Unidos, firmó el Estatuto de Roma al término de su administración. Zedillo lo firmó el 7 de septiembre de 2000³ y Bill Clinton lo hizo el 31 de diciembre del mismo año.

Por fortuna Fox no siguió los pasos de su homólogo George Bush y, en lugar de denunciar y negar la validez de la firma de su antecesor –a través de un acto fuertemente cuestionado como válido en el derecho internacional–, Fox apoyó abiertamente el ingreso de México a la Corte Penal Internacional.

Cabe señalar que de manera previa y posterior a la Conferencia Diplomática de Roma, con independencia de la postura asumida por las diferentes administraciones en el poder, México ha participado activamente en todas las negociaciones relacionadas con la Corte.

México acudió a todas las sesiones del Comité Preparatorio y, una vez adoptado el Estatuto, también participó en las diez sesiones de la Comisión Preparatoria encargada de elaborar los documentos anexos al Estatuto y otros documentos pendientes, necesarios para el funcionamiento de la Corte.⁴

Asimismo, nuestro país ha participado en todas las asambleas de Estados parte (AEP) que se han celebrado: en la primera reunión de la AEP en septiembre de 2002 y la segunda en 2003, ambas celebradas en Nueva York; México acudió igualmente como observador en la tercera reunión, en 2004, y en la cuarta, celebrada en noviembre-diciembre de 2005, estas dos últimas asambleas tuvieron lugar en la ciudad de La Haya. En la cuarta

³ México firmó el Estatuto de Roma en el marco de la Cumbre del Milenio.

⁴ La Comisión Preparatoria tuvo a su cargo elaborar los proyectos de texto siguientes: *a)* Reglas de Procedimiento y Prueba; *b)* Elementos del crimen; *c)* Un acuerdo de relación entre la Corte y las Naciones Unidas; *d)* Los principios básicos del acuerdo relativo a la sede que han de negociar la Corte y el país anfitrión; *e)* El reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada; *f)* Un acuerdo sobre los privilegios e inmunidades de la Corte; *g)* Un presupuesto para el primer ejercicio financiero; *h)* El reglamento de la Asamblea de los Estados parte.

reunión, a pesar de tener aún la calidad de observador, México jugó un papel clave en la presidencia del Grupo de Trabajo a cargo de la adopción del Reglamento del Fondo Fiduciario en Beneficio de las Víctimas y sus familias. Finalmente, en la sesión resumida de la cuarta Asamblea, celebrada en enero de 2006 en Nueva York, México concurrió por primera ocasión en calidad de Estado parte.⁵

El cambio de postura

Con una nueva y clara instrucción de parte del presidente y del secretario de Relaciones Exteriores, en lo que podríamos describir como una situación casi esquizofrénica, dentro de la cancillería, quienes días antes del 1º de diciembre de 2000 ponían serios cuestionamientos a la compatibilidad del Estatuto de Roma con el orden jurídico nacional y a la conveniencia de que México se uniera a este organismo internacional, y con quienes entablamos acaloradas discusiones al respecto, se convirtieron de la noche a la mañana en fervientes defensores de la Corte y en nuestros mejores aliados para lograr la ratificación del Estatuto por parte de México.

Con este cambio de postura, el canciller y su equipo pudieron diseñar las acciones y estrategia necesarias para lograr la ratificación del Estatuto y fue hasta ese entonces cuando la maquinaria burocrática comenzó realmente a caminar en ese sentido. Sin embargo, al igual que en otros temas, el cambio de postura frente a la CPI se enfrentó a viejas prácticas, a concepciones bizantinas, a temores fundados en un profundo desconocimiento del derecho internacional y a resistencias, lo que aunado a la ineficacia de la administración del presidente Fox para alcanzar acuerdos tanto en el interior de las diferentes dependencias, como con el Congreso, dieron como resultado un largo y dificultoso proceso de ratificación del Estatuto de la Corte.

Esta situación se reflejó en la estrategia seguida por el Ejecutivo para lograr la ratificación. En México, a diferencia de otros países de la región que cuentan con culturas y sistemas jurídicos similares al mexicano, motivado por la antigua percepción de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el acuerdo alcanzado con las distintas instancias involucradas (Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina) y no derivado de la opinión de un organismo judicial,⁶ en este caso de

⁵ A pesar de que México ratificó el Estatuto en octubre de 2005, de acuerdo con la regla establecida por éste, el país es considerado Estado parte a partir del 1º de enero de 2006.

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ejecutivo decidió proponer al Congreso una reforma a la Constitución Política para evitar dudas sobre la compatibilidad entre el Estatuto y el sistema jurídico nacional.⁷

Sin embargo, en las discusiones interministeriales surgieron algunas preocupaciones como: la irretroactividad de la ley penal, la prohibición de una tercera instancia en el ordenamiento jurídico constitucional, así como la entrega de nacionales a la Corte. Por ello, el Ejecutivo concluyó que era necesario reformar la Constitución Política a efectos de reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional para después realizar las reformas legislativas pertinentes y adecuar el contenido del Estatuto al ordenamiento jurídico mexicano.

A lo largo de las discusiones que concluyeron en la redacción de la propuesta de reforma sometida al Senado de la República, no se contempló la participación de la sociedad civil. La mayoría de las organizaciones que seguían este tema, reunidas en la Coalición Mexicana por la Corte Penal Internacional (CMCPI),⁸ coincidían en que no era necesario reformar la Constitución y que podía hacerse una interpretación armónica de la misma con el Estatuto siguiendo la fórmula de España.

El 10 de diciembre de 2001 el Ejecutivo Federal presentó al Senado de la República un texto para reformar el artículo 21 constitucional y reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. La intención de la cancillería era seguir la fórmula francesa, la cual sugiere reformar sólo un artículo de la Constitución para reconocer la jurisdicción en los términos descritos por el Estatuto, en lugar de insertar distintas referencias a la CPI a lo largo del texto de la Constitución.

El texto de la reforma presentada por el Ejecutivo consistía en adicionar tres párrafos (quinto, sexto y séptimo) al artículo 21 constitucional, que son los siguientes:

⁶ Algunos ejemplos de opiniones emitidas por tribunales de control de la constitucionalidad sobre la compatibilidad del Estatuto de Roma y las constituciones políticas respectivas son: Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre la CPI del 30 de julio de 2002; Opinión Consultiva de la Corte Constitucional de Guatemala del 25 de marzo de 2002; Opinión de la Corte Suprema de Justicia de Honduras del 24 de enero de 2002; Dictamen del Tribunal Constitucional de Ecuador de fecha 6 de marzo de 2001; Fallo del Tribunal Constitucional de Chile de fecha 8 de abril de 2002, recaído en el Rol N° 346 y la Consulta Preceptiva de Constitucionalidad sobre el proyecto de ley de aprobación del Estatuto de Roma de la CPI emitido por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica del 1º de noviembre de 2000. De todos estos ejemplos, la sentencia de Chile es la única que sugiere una reforma constitucional para evitar dudas sobre la compatibilidad del Estatuto y la Constitución de este país.

⁷ México y Brasil son dos ejemplos de países que decidieron modificar sus constituciones a pesar de la falta de un estudio u opinión formal de sus órganos de control constitucional que así lo recomendara. En estos casos, la decisión de la reforma fue sugerida por el Ejecutivo y por el Congreso, respectivamente.

⁸ La CMCPI se creó formalmente el 15 de febrero de 2001.

La jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte, será reconocida en los términos y conforme a los procedimientos establecidos en dichos tratados.

En los casos del orden penal, los procedimientos que lleven a cabo dichos tribunales, así como el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias, serán reconocidos y ejecutados por el Estado mexicano de conformidad con lo dispuesto en el tratado internacional respectivo.

Las resoluciones, así como las sentencias irrevocables emitidas por tales tribunales, gozarán de fuerza obligatoria; las autoridades administrativas y judiciales del fuero federal, común y militar deberán garantizar su cumplimiento conforme a lo dispuesto en las leyes.

Tomada esta decisión, en lo que puede calificarse como una falta de entendimiento de esta administración de la relación gobierno-sociedad civil, producto igualmente de las prácticas heredadas y de una desconfianza en la capacidad de las organizaciones de dar aportaciones técnicas en este proceso, la SRE invitó a las organizaciones miembros de la CMCPI a una reunión para explicar la decisión de presentar una reforma constitucional y solicitar el apoyo de éstas para lograr que fuera aprobada por el Congreso, principalmente por el Senado. Los funcionarios de la cancillería encargados de estos temas hicieron del conocimiento de las organizaciones que ésta era la única forma en la cual veían posible la ratificación de México, pues la reforma constitucional –y en este sentido, el convencimiento sobre una incompatibilidad del ordenamiento mexicano con el Estatuto–, era el acuerdo alcanzado por las dependencias del Ejecutivo.

Sin embargo, esta solicitud fue hecha sin dar a conocer el texto propuesto al Senado. En este sentido, las organizaciones salieron de esa reunión sin conocer el texto de la reforma que deberían impulsar para que fuera aprobada y sólo sabiendo que era una reforma sencilla al artículo 21 constitucional al estilo de la reforma elaborada por Francia y a través de la cual se reconocería la jurisdicción de los tribunales internacionales, incluida la Corte.

Las organizaciones entendieron que este acuerdo político era la única vía por la cual México podría ratificar el Estatuto, por ello, a pesar de desconocer el texto de dicha reforma, decidieron no entorpecer el camino con la oposición a la fórmula adoptada por el Ejecutivo y unirse a la campaña de sensibilización a los senadores y diputados que estarían a cargo de aprobar la reforma, pero principalmente a los senadores, en cuyas manos estaría en un futuro aprobar la ratificación del Estatuto de Roma.

Las muestras de apoyo hacia el exterior y la incapacidad de avanzar en el interior

Una vez en el ámbito del Poder Legislativo, el tema de la Corte Penal Internacional no escapó a la realidad a la que se enfrentaron otras iniciativas de la administración de Vicente Fox: la incapacidad para avanzar en consensos en el interior del Congreso que permitieran traducir las iniciativas en leyes o reformas aprobadas.

Una de las principales razones del retraso en el proceso de ratificación del Estatuto se debió particularmente al hecho de que la Corte Penal Internacional, la reforma constitucional y la aprobación del Estatuto eran identificadas claramente por los legisladores como temas de especial interés para el presidente y el canciller, pero que no tenían mayor valor político. Es decir, ni siquiera la bancada del partido en el poder apoyó decididamente el avance de este tema en el Congreso, además de sufrir las consecuencias de una desafortunada relación del entonces canciller con el Senado.

Esta afinidad del tema con el canciller se debió a que, a partir de la presentación al Senado de la iniciativa de reforma, la cancillería redobló sus esfuerzos para sensibilizar a los senadores de todas las bancadas sobre este complejo tema y despejar las dudas sobre la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, así como explicar la solución que suponía la reforma a cualquier discrepancia con el ordenamiento interno. Lo anterior, en lugar de ser visto por los legisladores como un acto de cortesía, llegó a saturarlos y a generar una situación que no logró el respaldo para tratar este tema con urgencia real, más allá de un capricho ya sea del presidente de la República o del canciller. La explicación de cuestiones técnicas a los legisladores pudo haberse superado alcanzando un acuerdo político con los partidos. En este sentido, la complejidad del funcionamiento y características de la CPI rebasó muchas veces el interés de los legisladores por comprender el tema.

Ante la falta de avances en la discusión de la reforma en el Senado, el Ejecutivo no tuvo más opción que justificar en el exterior este retraso como producto de la división de poderes y del cambio democrático en el país y se negó a que éste le fuera imputado a la incapacidad de su gobierno para alcanzar consensos. El presidente Fox siempre expresó su confianza en que el Poder Legislativo autorizaría la ratificación prontamente.

Frente a este escenario, el presidente Fox no tuvo otra opción que seguir con sus muestras de apoyo a la CPI en el exterior y esperar a que se lograran los consensos en el Congreso sin que pudiera facilitar esta situación. Así, tanto el presidente, como el canciller y altos funcionarios de su administración, en distintos foros multilaterales y reuniones en el extranjero o con sus contrapartes de otras naciones, siempre apoyaron a la Corte

Penal Internacional y justificaron el retraso de la incorporación de México a la Corte como un efecto de la transición democrática.

Verbigracia, el 14 de febrero de 2002, ante embajadores y encargados de negocios de Europa y otras naciones acreditados en México a quienes ofreció una comida en la residencia oficial de Los Pinos, el presidente Vicente Fox afirmó: “estaremos muy atentos a obtener esto [la autorización del Senado, en el próximo periodo ordinario de sesiones, para que México participe en la Corte Penal Internacional], porque nos interesa muchísimo estar dentro de este grupo líder y de vanguardia que se ha propuesto”.⁹

Además de las repetidas menciones a la CPI por parte del presidente, están las muestras de apoyo de altos funcionarios de su administración. Como ejemplo de lo anterior, el 30 de septiembre de 2003, el doctor Luis Ernesto Derbez, secretario de Relaciones Exteriores, realizó las siguientes declaraciones durante un debate en la Reunión Ministerial del Consejo de Seguridad:

La Corte Penal Internacional surge como una afirmación de la convicción común de que la justicia y la paz son indispensables para el desarrollo humano. El establecimiento de una corte de esa índole constituye una contribución duradera al mandato principal de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a la promoción del imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el mundo.¹⁰

Estas muestras de apoyo a la CPI fueron reconocidas por organizaciones no gubernamentales como aspectos positivos de este gobierno a pesar de la falta de avances y resultados en el proceso legislativo.¹¹

El apoyo oficial se reflejó en la actuación de México en diversos foros multilaterales. Un ejemplo es el hecho de que México, desde el año 2000, promueve y ha presentado, de modo individual o en copatrocincio con otros Estados, la resolución anual que, desde 1999, aprueba la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la promoción de la Corte Penal Internacional.¹² En el marco de la ONU, México también apoyó

⁹ Cfr.: <<http://www.npwj.org/?q=node/212>>.

¹⁰ Cfr.: <http://www.fsa.ulaval.ca/rdip/cal/lectures/coop_actualit%C3%A9/insta_a_la_cámara_diputado.htm>.

¹¹ Véase como ejemplo el informe anual de 2002 realizado por la organización Human Rights Watch, disponible en: <http://hrw.org/spanish/inf_anual/2002/mexico.html#mexico>.

¹² Las resoluciones adoptadas por la Asamblea General de la OEA son las siguientes: AG/RES. 1619 (XXIX-O/99), AG/RES. 1706 (XXX-O/00), AG/RES. 1709 (XXX-O/00), AG/RES. 1770 (XXXI-O/01), AG/RES. 1771 (XXXI-O/01), AG/RES. 1900 (XXXII-O/02), AG/RES. 1929 (XXXIII-O/03), AG/RES. 2039 (XXXIV-O/04), AG/RES. 2072 (XXXV-O/05) y AG/RES. 2176 (XXXVI-O/06).

que “la Asamblea General mantenga entre las prioridades de su programa de trabajo del actual periodo de sesiones, el apoyo a la Corte Penal Internacional y a las actividades de su Asamblea de Estados Partes”.¹³

A partir del establecimiento de la CPI en 2002, se apoyó el funcionamiento y puesta en marcha de la Corte. Como muestra de ello, México, a la fecha de la conclusión de este trabajo, había realizado tres depósitos para diferentes fondos de la Corte. Por un lado, en 2002 México donó 20 mil dólares para el Fondo General que permitió organizar la primera Asamblea de los Estados Parte; en 2004, México donó 20 mil dólares al Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas (FFV); y finalmente, en 2005, México donó 10 mil dólares para el último fondo.

Otra muestra clara de respaldo a la Corte es la postura de este gobierno frente a la política de los Estados Unidos. Es de público conocimiento que la administración Bush tiene una política en contra de la CPI, parte de la cual ha consistido en celebrar con los Estados, acuerdos bilaterales de inmunidad para sus ciudadanos frente a la Corte. Aquellos Estados que se nieguen a firmar un acuerdo de estas características son amenazados con sufrir recortes en la ayuda militar y no militar que reciben de este país. Estos acuerdos están basados en una interpretación errónea del artículo 98 del Estatuto en clara contravención a la letra y el espíritu de este tratado. La administración Bush basa estos recortes en la adopción de legislación interna.¹⁴

En este sentido, el canciller Ernesto Derbez rechazó públicamente la posibilidad de que México firme un acuerdo de estas características con los Estados Unidos.¹⁵ Con esta postura México se unió a una larga lista de países en la región que apoyan a la CPI y públicamente han rechazado estos acuerdos a pesar de los recortes en la ayuda recibida.¹⁶

¹³ Cfr. Documento de Posición General de México en el quincuagésimo noveno periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 14 de septiembre de 2004, disponible en: <<http://www.sre.gob.mx/substg/onu/doc.htm>>.

¹⁴ Estas leyes son: la Ley de Protección para los Soldados Estadounidenses (American Servicemembers Protection Act, ASPA) y la Enmienda Nethercutt a la Ley de Presupuesto para Operaciones Exteriores (Nethercutt Amendment to the US Foreign Operations Appropriations Bill).

¹⁵ El canciller Derbez señaló que: “No aceptaríamos lo que ellos llaman el artículo 98 de esta situación y por tanto, México ha tomado la decisión de no dar esa exención”. Cfr.: <http://oncetv-ipn.net/noticias/index.php?modulo=despliegue&dt_fecha=2005-07-12&numnota=26>. A partir del inicio del proceso de ratificación en México, distintas notas han dado cuenta de la presión ejercida por el gobierno de los Estados Unidos para que México suscriba un acuerdo bilateral y al mismo tiempo han hecho pública la negativa del gobierno a suscribir estos acuerdos. Véase también la nota publicada en el diario *Milenio* el 10 de febrero de 2006 en la que se lee: “El gobierno mexicano no otorgará inmunidad a soldados de EU ante la Corte Penal Internacional”, disponible en: <<http://www.milenio.com/nota.asp?id=&2584>>.

De igual forma, el 25 de octubre de 2002, el entonces representante de México ante la ONU, el embajador Aguilar Zinser (†), señaló ante la Sexta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas que “la Corte no puede y nunca será un instrumento político”, lamentó que los Estados Unidos hayan adoptado acciones para socavar esta corte y señaló que “México no firmaría un acuerdo que debilite a la Corte o que viole sus principios”.¹⁷ Esta postura ha sido sostenida tanto en comunicaciones privadas como en reuniones donde participan miembros de la Secretaría de Relaciones Exteriores.¹⁸

A pesar del voto favorable de México en el Consejo de Seguridad de la ONU en dos años consecutivos, que resultó en la adopción de las resoluciones 1422 y 1487, por las cuales se otorga inmunidad ante la CPI a los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU, México entendió que este voto a favor y la adopción de las resoluciones no contravenían la letra del Estatuto de Roma, al estar contemplada esta posibilidad en el propio tratado y que votar en contra de estas resoluciones tendría un costo mucho mayor para el mantenimiento de la paz internacional.¹⁹ Cabe señalar que si bien estas resoluciones no contradicen la letra del Estatuto *per se*, no podría decirse lo mismo en cuanto al respeto del espíritu de este tratado que es la lucha contra la impunidad.

Otra muestra de apoyo a la Corte fue la realización y copatrocino de diversos seminarios nacionales y regionales sobre el tema, donde la cancillería no escatimó en mostrar su respaldo a esta institución y al ingreso de México a la Corte.²⁰

¹⁶ En esta lista encontramos a países como Argentina, Brasil, Canadá, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela. Bolivia expresó recientemente su rechazo a concluir un acuerdo de estas características con los Estados Unidos a pesar de que fuera firmado por el expresidente y aprobado por una cámara del Congreso. Del mismo modo, la Unión Europea ha lamentado esta política y no ha entrado en la negociación de estos acuerdos. Para conocer más sobre la posición común de la UE sobre la CPI, visite: <<http://www.iccnow.org/documents/declarationsresolutions/intergovbodies/EUCOmonPosition13June03Eng.pdf>>.

¹⁷ Cfr. “*Politicians: U.N. Members Say World Court No Threat To US*”, Inter Press Service.

¹⁸ En una comunicación fechada el 8 de abril de 2005, en respuesta a la carta enviada por la Coalición por la Corte Penal Internacional al canciller para solicitarle información sobre la postura de México ante estos acuerdos, el entonces consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores expresó que: “...el gobierno de México reconoce en la integridad del Estatuto de Roma una condición fundamental para el buen funcionamiento de la Corte...”.

¹⁹ El 12 de junio de 2003, México votó en favor de una extensión de 12 meses a la resolución adoptada en 2002. El voto de México se dio a pesar de que la Comisión Permanente del Congreso aprobara un punto de acuerdo para instar al Ejecutivo a votar en contra de esta resolución. Cfr.: <<http://www.paginadigital.com.ar/articulos/2003/2003quint/noticias8/1109827-6.asp>>.

²⁰ Como algunos ejemplos se pueden citar: el Seminario Iberoamericano “Implementación del Estatuto de la Corte Penal Internacional”, celebrado en las instalaciones de la SRE del 6 al 8 de abril de 2005 y el Seminario Regional sobre la Ratificación e Implementación

Sin embargo, estas muestras de apoyo no tuvieron eco en el éxito o en la celeridad del proceso interno. Incluso, el Ejecutivo enfrentó su primer fracaso en la negociación de un acuerdo político cuando el texto de la reforma propuesta fue modificado por el Senado, dejando como resultado una redacción lamentable pero que efectivamente reflejó el único consenso alcanzado por los partidos políticos –incluido el partido del presidente– y que a decir de muchos legisladores involucrados, se presentó como la única forma a través de la cual México podría acceder a la Corte Penal Internacional.

El largo camino de la ratificación

Como mencionamos anteriormente, varias fueron las muestras de apoyo explícitas de esta administración a la CPI, e incluso esta simpatía con el tema tuvo consecuencias contraproducentes. Muy pronto el Senado comprendió que el tema de la CPI revestía un interés especial para el presidente y su canciller, lo que provocó que la reforma constitucional y el Estatuto se convirtieran en una moneda de cambio en el Congreso, por la que nadie estaba dispuesto a pagar o a intercambiar nada, es decir, la propuesta tenía muy poco valor político en las negociaciones ya que ningún partido la hizo suya, ni siquiera el partido del presidente Fox. A lo anterior debe sumarse el hecho de que el entonces canciller Castañeda, carecía de una buena relación con el Senado de la República.

Esta percepción de los senadores se debió a las repetidas menciones del Ejecutivo respecto a la necesidad de que México formara parte de la CPI y al hecho de que, una vez presentada la iniciativa de reforma constitucional, personal de la SRE del más alto nivel acudía constantemente al Senado para sostener reuniones con senadores y con sus asesores, a fin de convencerlos de la importancia de aprobar dicha reforma y de que México pudiera ratificar el Estatuto.

del Estatuto de Roma, organizado por la SRE y la organización No Peace Without Justice (NPWJ) en marzo de 2002. Además de las diversas participaciones de miembros de la cancillería en conferencias sobre la CPI como: el Seminario para el Senado de la República, celebrado el 17 de julio de 2001; el Foro sobre la Corte Penal Internacional, celebrado el 10 y 11 de septiembre de 2001; la Conferencia sobre el estado actual de la ratificación del Estatuto de Roma, el 24 de febrero de 2004, organizado por el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, la Coalición Mexicana por la CPI; el Seminario sobre la CPI organizado por la Coalición Mexicana por la CPI y la Universidad Nacional Autónoma de México, el 15 de noviembre de 2003; el Seminario sobre Justicia Penal Internacional organizado por Amnistía Internacional, la Coalición Mexicana por la CPI y el Programa de Derechos Humanos de la UNESCO, del 28 al 30 de junio de 2003, entre otros.

Esta falta de interés de los legisladores en el tema, aunada a la complejidad del mismo, los prejuicios basados en el desconocimiento, y la ineficacia para lograr acuerdos, provocaron que el Senado tomara un año para aprobar la reforma constitucional al artículo 21.²¹ Sin embargo, los legisladores no aprobaron la reforma propuesta por el Ejecutivo, sino que crearon una nueva redacción que resulta ser, tras una simple lectura, lamentable, como se demuestra a continuación.

El texto adoptado por la Cámara de Senadores el 16 de diciembre de 2002 consta de un solo párrafo, el cual una vez aprobado se convertiría en el párrafo quinto del artículo 21 constitucional: “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.”²²

Después de aprobada la reforma en el Senado,²³ en diciembre de ese mismo año el dictamen fue enviado para su estudio y aprobación a la Cámara de Diputados, en donde estuvo detenido el proceso durante dos años.

Las organizaciones agrupadas en la Coalición Mexicana expresaron su opinión crítica frente a la reforma aprobada por el Senado y señalaron que ésta presentaba problemas técnico-jurídicos, contradecía el espíritu del sistema de justicia instaurado por la CPI y condicionaba la cooperación judicial a un procedimiento político. Estas organizaciones propusieron una fórmula de reforma como la efectuada por Francia, misma que debía satisfacer a los legisladores según el propio texto del dictamen del Senado.²⁴

Ante la inactividad del Poder Legislativo por su desinterés y la falta de acuerdo político entre las distintas fuerzas representadas en el Congreso para aprobar la reforma, varios esfuerzos fueron llevados a cabo para impulsar la discusión de este tema en la Cámara de Diputados y lograr la aprobación de la iniciativa de reforma. Del 12 al 15 de septiembre de 2004, la organización Acción Mundial de Parlamentarios (PGA, por sus siglas en inglés) organizó una misión con legisladores mexicanos que viajaron a la

²¹ La iniciativa del Ejecutivo fue turnada a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; Relaciones Exteriores; Organismos Internacionales; Justicia; Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, el 10 de diciembre de 2001.

²² Cfr. Dictamen de las comisiones unidas, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República el 13 de diciembre de 2002.

²³ La mayoría de los senadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD) abandonaron la sesión del Senado para asegurar la aprobación de la adición propuesta al reducir el número de votos requeridos, considerando los senadores presentes, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Así, no entorpecieron la aprobación de la reforma, pero al mismo tiempo, y de acuerdo con los ideales de su partido defendidos en tribuna, se desmarcaron frente al texto aprobado.

²⁴ El texto de la reforma que las organizaciones propusieron es el siguiente: “Los Estados Unidos Mexicanos podrán reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en las condiciones previstas por el tratado firmado el 7 de septiembre de 2000.”

ciudad de La Haya para reunirse con autoridades de la CPI y motivar el consenso necesario para aprobar la reforma constitucional. A partir de esta fecha, el senador César Jáuregui Robles se convirtió en una pieza clave en el interior del Partido Acción Nacional para lograr este acuerdo político.

Otra de las iniciativas impulsadas fue la invitación del presidente de la Corte, doctor Philippe Kirsch, a nuestro país. El presidente Kirsch, de nacionalidad canadiense, llegó a México el 25 de octubre de 2004, en una visita de tres días, para sostener diversas reuniones con legisladores. Se reunió con los presidentes y secretarios de las comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos, quienes han sido los principales responsables de analizar la propuesta del Senado para modificar la Constitución y proceder a la ratificación del Estatuto de Roma. Al término de su visita señaló que el primer enemigo de la CPI es la falta de entendimiento e información sobre lo que la CPI es y lo que la CPI no es.

Finalmente, el 9 de diciembre de 2004, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen del Senado con una mayoría calificada de 347 votos a favor, 12 en contra y cinco abstenciones. En esta misma fecha, la iniciativa fue turnada a las legislaturas locales para su aprobación de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución.²⁵ Así, alcanzado el acuerdo político entre los partidos, en menos de seis meses se obtuvo la aprobación de 20 legislaturas locales,²⁶ con lo cual, el 4 de mayo de 2005, una vez computado el voto aprobatorio de la mayoría de las legislaturas, la Comisión Permanente del Senado declaró aprobado el decreto por el que se adiciona un párrafo V al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma fue publicada un mes después por el Ejecutivo en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de junio de 2005.

Con este hecho se abrió el paso para que en el Senado se estudiara el Estatuto de Roma. Antes de ello el Estatuto no había sido presentado al Senado y cuatro años tuvieron que pasar, desde diciembre de 2001, fecha de presentación de la iniciativa, hasta el 21 de junio de 2005, cuando el Senado de la República finalmente aprobó el Estatuto de Roma,²⁷ durante

²⁵ Cfr.: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

²⁶ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave y Zacatecas.

²⁷ Cfr.: <http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2005/septiembre/dof_07-09-2005.pdf>.

una sesión extraordinaria y con una votación de 78 votos a favor y uno en contra.²⁸

Sin embargo, fue sólo hasta el 7 de septiembre de 2005, cuando la Secretaría de Gobernación publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto mediante el cual la Cámara de Senadores aprobó el Estatuto de Roma y hasta el 28 de octubre de 2005, cuando México depositó el instrumento de ratificación²⁹ ante la Oficina de Tratados de las Naciones Unidas.³⁰ El decreto de promulgación del Estatuto se publicó en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 2005, y en éste se transcribió íntegramente la versión oficial en español del Estatuto de Roma.

Con la ratificación, México se convirtió en el país número 100 en ratificar este instrumento. Sin embargo, y a pesar de la larga espera y de que esta ratificación representaba un avance claro de esta administración, contrario a lo que se esperaba por la comunidad internacional la ceremonia de depósito del instrumento fue muy discreta y no involucró más que a los funcionarios de la cancillería que trabajaron en este largo proceso, principalmente el actual consultor jurídico Joel Hernández y el antiguo consultor, Juan Manuel Gómez Robledo. La ceremonia del depósito tuvo tan bajo perfil, que los miembros de la Coalición Mexicana por la Corte Penal Internacional en Nueva York, tuvieron conocimiento de este evento a través de la Oficina de Tratados de las Naciones Unidas, y no por los miembros de la delegación de México ante la ONU, con quienes estuvieron trabajando muy de cerca en los últimos cinco años para lograr la ratificación.

A pesar de lo normal que pueda parecer la duración del trámite administrativo, el hecho de que el Ejecutivo se tomara cuatro meses –después de la aprobación del Estatuto de Roma– para presentar la ratificación y realizar una ceremonia de bajo perfil, levantó suspicacias frente a la posible presión de los Estados Unidos para suscribir un acuerdo bilateral.

En el ámbito internacional se ha reconocido y felicitado al gobierno mexicano en repetidas ocasiones por haber concluido el proceso interno de

²⁸ Cfr.: Comunicado de prensa núm. 105 de la SRE, 21 de junio de 2005.

²⁹ En el instrumento de ratificación, el gobierno de México presentó una petición para que las solicitudes de cooperación realizadas por la Corte fueran transmitidas a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en idioma español. *“The Government of the United Mexican States requests, in accordance with article 87, paragraph 1 (a) of the Statute, that the requests for cooperation from the International Criminal Court shall be transmitted through diplomatic channels to the Ministry of Foreign Affairs. Similarly, the Government of the United Mexican States decides that the request for cooperation from the International Criminal Court, and any documents supporting such requests to which article 87, paragraph 2 refers, shall be written in or submitted together with a translation”*.

³⁰ El que México ratificara en esta fecha, le permitió participar como Estado parte en la sesión resumida de la cuarta Asamblea de Estados Parte y votar en la elección de los magistrados a la Corte.

ratificación y por haberse convertido en Estado parte número 100, situación que marcó el alcance de una membresía simbólica importante para esta institución internacional.³¹

El camino inconcluso: la implementación del Estatuto de Roma en el orden jurídico nacional

Después de la ratificación del Estatuto, México comenzó el proceso de estudio para adecuar su legislación nacional, cumplir con las obligaciones adquiridas y reglamentar el artículo 21 constitucional. En este camino, nuevamente la cancillería tuvo el liderazgo en la discusión sobre la mejor forma de realizar la implementación de este tratado.

A nadie escapa lo lamentable del texto constitucional aprobado; sin embargo, la cancillería, además de reconocer que éste representó la única vía para el ingreso de México a la CPI, supuso que la legislación de implementación encargada de reglamentar la reforma constitucional, salvaría cualquier obstáculo en la cooperación de México con la Corte que pudiera derivarse del texto de esta reforma.

Así, la Secretaría de Relaciones Exteriores inició una discusión interna que tomó algunos meses para tener un resultado que no necesariamente evitó los obstáculos a la cooperación. Esta discusión giraba en torno a si la ley de cooperación debería abarcar a todos los tribunales u órganos internacionales con los cuales México tiene una obligación de cooperar, como con los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos o la Corte Internacional de Justicia, o si solamente debería reglamentar la cooperación con la Corte Penal Internacional. Finalmente se llegó a la decisión interna de que la ley de cooperación debería ser una ley reglamentaria

³¹ El 31 de octubre de 2005, la CPI emitió un boletín oficial sobre la ratificación de México. En éste el presidente Philippe Kirsch se congratuló por la ratificación de México. “*The ICC was established to help put an end to the most serious international crimes. Because of the limits on the Court’s jurisdiction, universal ratification is a necessary part of achieving this goal. I therefore welcome the 100th ratification of the Rome Statute by Mexico*”. Disponible en: <<http://www.icc-cpi.int>>. Tanto la ratificación como las muestras de elogio para México fueron retomadas por diversos medios de comunicación nacionales e internacionales. Algunos ejemplos de las notas son: “Elogian adhesión de México a la CPI”, en *El Universal*, 3 de noviembre de 2005 [disponible en]: <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/131618.html>>; y “Satisface a la ONU ratificación en México del Estatuto de Roma”, en *Excélsior*, 31 de octubre de 2005 [disponible en]: <<http://www.excelsior.com.mx/index.php?ID=28335>>. La muestra más reciente de este reconocimiento la encontramos en el punto 4 del Comunicado conjunto de la III^a Cumbre UE - México celebrada en Viena, Austria, de fecha 13 de mayo de 2006, que señala: “4. La Unión Europea ha felicitado a México por haber suprimido la pena de muerte y haber ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, convirtiéndose así en su centésimo miembro de pleno derecho”.

del párrafo quinto del artículo 21 constitucional y por ende sólo responder a las obligaciones derivadas del Estatuto de Roma.

Salvada esta discusión, el Ejecutivo resolvió adoptar un enfoque dividido en el proceso de implementación del Estatuto de Roma. Por un lado, la SRE elaboraría un proyecto de legislación de cooperación a través del cual se facultara a las autoridades nacionales a cooperar con la Corte. Por el otro, en una segunda etapa, que en definitiva ya no podrá concluir la administración de Fox, se adecuaría la legislación penal interna para tipificar los crímenes de guerra, de lesa humanidad y el genocidio, competencia de la CPI, con la intención de facilitar el ejercicio de la jurisdicción primaria de México.

Con esta estrategia, y a poco más de un año de terminarse esta administración, la Secretaría de Relaciones Exteriores comenzó a finales de noviembre de 2005 la elaboración de un anteproyecto de Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El primer borrador del anteproyecto fue concluido el 8 de febrero de 2006.

El 22 de febrero de 2006 la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio de la Consultoría Jurídica, celebró una reunión con las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema, en la cual presentó el enfoque adoptado por el Ejecutivo Federal en la implementación del Estatuto, esto es, las dos etapas del proceso, y puso a disposición de éstas el organigrama de la ley de cooperación. Ante una evidente imposibilidad de comentar o presentar observaciones al proyecto de ley y de apoyar el llamado de la SRE para impulsar en el Congreso esta iniciativa, las organizaciones solicitaron conocer el texto del proyecto de ley para formular comentarios e impulsar una estrategia para lograr su aprobación en el Congreso.

Motivada por esta solicitud, el 28 de febrero del mismo año, la Consultoría Jurídica presentó del anteproyecto de ley e invitó a las organizaciones a expresar sus observaciones. Sin embargo, en esta ocasión, a pesar de que se dio lectura a cada una de las disposiciones del anteproyecto, no se proporcionó copia del mismo a las organizaciones, lo que nuevamente dificultó a éstas enviar sus comentarios y entablar una verdadera consulta con la sociedad civil. Por ello, las organizaciones solicitaron contar con una copia del anteproyecto para estudiarlo detenidamente y poder hacer los respectivos comentarios. Al mismo tiempo expresaron su inconformidad ante el hecho de que durante el proceso de elaboración del anteproyecto, el cual incluyó la discusión con las distintas dependencias del Ejecutivo, no fueron invitadas a participar a pesar de que en repetidas ocasiones se solicitó esto a la cancillería y de que los consultores jurídicos que estuvieron a cargo de esta oficina en la SRE desde el inicio de la administración de Vicente Fox, así lo habían prometido.

Una de las explicaciones que se ofrecieron a la falta de una consulta previa fue que, por razones de tiempo, el proceso de discusión de la ley de cooperación tuvo que recortarse ante el retraso en la ratificación del Estatuto, ya que la SRE tenía la intención de presentar en la LIX Legislatura (2003-2006) el anteproyecto, y así aprovechar el conocimiento que de este tema existe en el Congreso, pues fueron estos legisladores quienes aprobaron tanto la reforma constitucional como la ratificación del Estatuto de Roma.

Adicionalmente, se alegó que no era posible entregar copia del anteproyecto ya que éste se encontraba todavía en una fase de consulta interministerial, y hasta que no se tuvieran los votos de las distintas dependencias, no podía circularse el anteproyecto. La solución que se presentaba ante la exigencia de las organizaciones era consultar el proyecto una vez que éste fuera publicado en internet. Afortunadamente, el 7 de abril de 2006, la Consejería Jurídica puso a disposición de las organizaciones interesadas el texto completo del anteproyecto citado. Más adelante, el 26 de abril, este proyecto fue publicado y puesto a disposición del público en general a través del portal de Internet de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria en cumplimiento del artículo 10 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.³²

Así, después de un accidentado camino en el diálogo entre la SRE y las organizaciones de la sociedad civil, finalmente se abrió la consulta sobre el texto de este anteproyecto a través del mecanismo oficial de diálogo de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Subcomisión de Armonización Legislativa. El 20 de junio de 2006, en sesión extraordinaria de la Subcomisión, y previa entrega acordada de los comentarios por escrito al texto del anteproyecto por parte de las organizaciones de la sociedad civil, y de un análisis de los mismos por parte de las distintas dependencias involucradas, la SRE respondió a las observaciones y como resultado de esta consulta se incluyeron algunas modificaciones al texto que finalmente sería presentado a la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República como última instancia encargada de aprobar el texto de la iniciativa de ley antes de ser presentada al Congreso por el Ejecutivo Federal.

A la fecha de elaboración de este trabajo, el anteproyecto de ley se encontraba aún en las oficinas de la Consejería Jurídica de la Presidencia en proceso de revisión y a la espera del dictamen de factibilidad legislativa

³² El texto completo del anteproyecto de Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede consultarse en: <http://www.cofemermir.gob.mx/uploadtests/10329.59.59.1.Ley%20Reglamentaria%20artículo%2021.5%20CPEUM_TEXTO%20COFEMER.doc>.

de la Secretaría de Gobernación, que determinará la procedencia o no de la presentación de esta iniciativa de ley al Congreso, en este caso al Senado como cámara de origen. Al respecto cabe señalar que por notas de prensa puede adelantarse que el proyecto de ley de cooperación con la CPI será presentado por el presidente Fox en el primer periodo de sesiones de la LX Legislatura, que iniciará sus labores el 1º de septiembre de 2006, con lo que parcialmente el Ejecutivo concluiría su esfuerzo por implementar el Estatuto de Roma en la legislación nacional.³³

Debe resaltarse que en el Congreso también se realizaron algunos esfuerzos, aunque tardíos, por demostrar apoyo a la CPI y comenzar a abrir camino para lo que suponemos será otro largo proceso para lograr la plena implementación de las obligaciones derivadas del Estatuto. En este sentido, en un acto que debe entenderse como una señal positiva por parte de los legisladores en la lectura de la reforma constitucional, el Senado de la República aprobó un punto de acuerdo mediante el cual expresa su apoyo a la CPI, y ante todo su colaboración, en las primeras investigaciones que actualmente se encuentra realizando. El texto del acuerdo es el siguiente:

Único: El Senado de la República manifiesta su plena colaboración y respaldo a los trabajos que se encuentra realizando la Corte Penal Internacional y su Fiscalía en ejercicio de su jurisdicción, respecto de las situaciones desarrolladas en el norte de Uganda, República Democrática del Congo, República Centroafricana y en Darfur, Sudán.³⁴

Igualmente, en el Senado de la República, y con la colaboración de la organización Parlamentarios por la Acción Mundial, se realizó el Seminario Parlamentario de América Latina y el Caribe: El Impacto del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en el Orden Jurídico de los Estados, el 16 y 17 de marzo de 2006. En este seminario se discutió la necesidad de implementar el Estatuto de Roma y se agrupó a un número importante de legisladores de la región involucrados en la ratificación del Estatuto en sus países, o en la redacción de legislación de implementación para compartir experiencias en estos procesos.

³³ Cfr.: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/369498.html>>.

³⁴ El punto de acuerdo fue adoptado el 13 de diciembre de 2005 y se encuentra disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/index.php?sesion=2005/12/08/1&documento=76>>.

Conclusiones

Como muchos otros temas de esta administración en materia de derechos humanos, justicia y derecho internacional humanitario, el trabajo respecto a la Corte Penal Internacional continúa inconcluso. Es verdad que fue durante esta administración cuando se logró la ratificación del Estatuto de Roma y en ese sentido deja un buen precedente y otro no tan bueno como el texto constitucional aprobado.

El camino fue largo y accidentado principalmente en la relación Ejecutivo-Legislativo, pero finalmente se logró insertar a México en esta instancia internacional que se presenta como una herramienta en la lucha contra la impunidad de los crímenes más graves contra la humanidad y ante la cual México debe estar listo para cooperar en la realización de su no fácil mandato.

Algo que parece no haber cambiado del todo en esta administración es la relación entre la sociedad civil y el gobierno. Si bien se ha reconocido en el ámbito internacional el papel de las organizaciones en la puesta en marcha de la CPI, en el interior de esta administración persistieron resistencias a la cooperación de aquéllas en la labor gubernamental. En el caso de la CPI, podemos reconocer un cambio positivo, que si bien aún depende de la personalidad y voluntad del funcionario encargado de determinada dependencia, sí se ha tenido que reconocer el valioso aporte de las organizaciones tanto a la ratificación como al aún inconcluso proceso de la implementación del Estatuto.

En este sentido, tocará a la siguiente administración concluir el camino que se ha iniciado. Pocas son las posibilidades de que se dé marcha atrás a este rumbo, por lo que los distintos poderes y la sociedad civil deberán seguir caminando coordinadamente para concluir este proceso, cada uno trabajando desde sus funciones y capacidades para que este proceso sea exitoso.

Por otro lado, debe admitirse que como resultado de la política exterior de este gobierno, en el nivel internacional México es reconocido hoy más que nunca como un país aliado de la CPI. La simbólica ratificación número 100 y la actividad en los distintos foros internacionales ganó a México un lugar importante en las discusiones e incluso en la elección de candidatos para representar un papel trascendente en la CPI. El reciente nombramiento de una destacada integrante del servicio exterior de carrera para estar a cargo de la Oficina de Enlace de la CPI con la Organización de las Naciones Unidas, no sólo habla de las excelentes calidades profesionales y personales de la funcionaria, sino también de un reconocimiento de que México debe tener un papel importante en el funcionamiento de la CPI, y que ejerce y ejercerá ahora que cuenta ya con la calidad de Estado parte, a

través de su participación y voto en las Asambleas de Estados Parte de la Corte Penal Internacional.

A futuro queda aún el camino más largo, el de la implementación, en donde esperamos que la siguiente administración, sea capaz de generar los acuerdos necesarios para avanzar tanto en la adopción de una legislación de cooperación, como en la adecuación de la legislación penal para incluir en ella las conductas constitutivas de crímenes internacionales como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. Sin embargo, podemos adelantar que esta tarea no será fácil debido a las distintas prioridades nacionales de nuestro país y a las agendas políticas de los partidos en el poder, todo ello en un escenario incierto que dejó el desgastante proceso electoral vivido por nuestro país desde el inicio de 2006 y que, a la fecha de conclusión de este trabajo, puede advertirse que no dejará un panorama óptimo para discutir este tipo de temáticas y avanzar en el proceso de la implementación. Ojalá que esta última percepción resulte incorrecta, pero en definitiva no será un proceso que pueda concluir esta administración.

Cronología sobre el establecimiento y puesta en marcha de la Corte Penal Internacional³⁵ y de la actuación de México en este proceso

Octubre de 1946. Después de los juicios de Nuremberg, un congreso internacional se reunió en París y convocó a la adopción de un código penal internacional que prohibiera la comisión de crímenes de lesa humanidad, y al pronto establecimiento de una corte penal internacional.

9 de diciembre de 1948. La Asamblea General de la ONU adoptó la Convención sobre la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio. La Convención señala que los responsables de cometer el crimen de genocidio deben ser juzgados “por los tribunales penales internacionales que puedan tener competencia”. La Asamblea pidió a la Comisión de Derecho Internacional (CDI) estudiar la posibilidad de establecer una corte penal internacional.

1949 - 1954. La CDI elaboró el estatuto para una corte penal internacional. Sin embargo, la oposición de ambos lados de la Guerra Fría obstaculizó los esfuerzos por avanzar en esta discusión. Por otro lado, la Asamblea General abandonó el intento de lograr un acuerdo sobre la definición del *crimen de agresión* y la adopción de un código de crímenes internacionales.

1974. La Asamblea General de la ONU adoptó una definición de *agresión*.

1989. El fin de la guerra fría lleva a un incremento del número de operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Junio. Motivado en parte por la necesidad de combatir el tráfico de drogas, Trinidad y Tobago resucitó la propuesta de crear una corte penal internacional. La Asamblea General pidió nuevamente a la CDI elaborar un proyecto de estatuto.

1993. El conflicto en la antigua Yugoslavia llevó a la creación de un tribunal *ad hoc* por el Consejo de Seguridad de la ONU con base en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La creación de un tribunal *ad hoc* revivió las discusiones sobre la necesidad de contar con una corte permanente.

La postura de México frente a los tribunales *ad hoc* es crítica al grado de cuestionar las facultades del Consejo de Seguridad para establecerlos, por lo que apoya la creación de una corte penal internacional cuyo estatuto sea producto de un tratado internacional negociado por todos los Estados.

³⁵ Cronología basada en la información de la Coalición por la Corte Penal Internacional [disponible en]: <http://www.iccnow.org/documents/CICCFS_Timeline_Dec05_es.pdf>.

1994. El conflicto armado interno en Ruanda derivó en el establecimiento de un tribunal *ad hoc* por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La CDI presentó a la Asamblea General un proyecto final de estatuto sobre la Corte Penal Internacional y recomendó que una conferencia de plenipotenciarios sea convocada para negociar un tratado a fin de promulgar el estatuto. La Asamblea General estableció un comité *ad hoc* sobre la corte penal internacional para revisar el proyecto de estatuto.

1995. El comité *ad hoc* celebró dos reuniones de dos semanas en la sede de las Naciones Unidas. **México participó en las sesiones del comité *ad hoc*.**

Se creó la Coalición de ONG por la Corte Penal Internacional (CCPI) para coordinar los esfuerzos de organizaciones de derechos humanos en el seguimiento de las discusiones sobre la Corte Penal Internacional.

Diciembre. La Asamblea General estableció un Comité Preparatorio, con un mandato de tres años, que deberá reunirse de marzo de 1996 a abril de 1998 para finalizar un texto de estatuto que deberá ser presentado en una conferencia de plenipotenciarios en este último año.

1996-1998. El Comité Preparatorio se reunió en seis sesiones. **México participó en todas las sesiones del Comité Preparatorio.**

15 de junio - 17 de julio de 1998. 160 Estados participaron en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional en Roma, Italia. **México estuvo presente en la Conferencia de Plenipotenciarios con una amplia delegación.**

17 de julio de 1998. Los Estados aprobaron por abrumadora mayoría de votos el Estatuto de la Corte Penal Internacional (Estatuto de Roma). **México se abstuvo en la votación alegando que el Estatuto no reflejó todas las preocupaciones de los Estados, y ante posibles incompatibilidades con su ordenamiento interno.**

Este mismo día en el Acta Final de la Conferencia se estableció una Comisión Preparatoria para concluir los documentos anexos al Estatuto y otros documentos necesarios para el funcionamiento de la Corte.

2 de febrero de 1999. Senegal se convirtió en el primer Estado en ratificar el Estatuto de Roma.

30 de junio de 2000. La Comisión Preparatoria adoptó los proyectos de texto definitivos de las Reglas de Procedimiento y Prueba y los Elementos del Crimen de conformidad con el mandato del Acta Final de la Conferencia de Roma.

Septiembre de 2000. Durante la Cumbre del Milenio, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, llamó a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas a ratificar el Estatuto de Roma a la brevedad posible.

7 de septiembre de 2000. México firmó el Estatuto de Roma.

31 de diciembre de 2000. Venció el plazo para firmar el Estatuto de Roma.

Estados Unidos, Irán e Israel son los últimos países en firmar el Estatuto, elevando el número total de firmas a 139.

10 de diciembre de 2001. El Ejecutivo presentó la iniciativa de reforma al Senado.

11 de abril de 2002. Se superaron las 60 ratificaciones necesarias para la entrada en vigor del Estatuto de Roma. En una ceremonia especial Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Camboya, Eslovaquia, Irlanda, Jordania, Mongolia, Níger, República Democrática del Congo y Rumania se convirtieron simbólicamente en las ratificaciones número 60.

6 de mayo de 2002. El gobierno de Bush anunció formalmente a las Naciones Unidas su intención de no ratificar el Estatuto de Roma y manifestó que los Estados Unidos no estaban sujetos a los términos del tratado como consecuencia de la firma del Estatuto que realizó la administración Clinton en diciembre de 2001.

1º de julio de 2002. Entró en vigor el Estatuto de Roma.

12 de julio de 2002. Luego de la intensa presión ejercida por los Estados Unidos y las amenazas de retirarse de la misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la Resolución 1422 que concede inmunidad frente a la CPI a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la cual se aplica de manera retroactiva a partir del 1º de julio de 2002 por un periodo renovable de un año. **México, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, votó a favor de la resolución.**

3 - 10 de septiembre de 2002. Se celebró en la sede de las Naciones Unidas la primera reunión de la Asamblea de los Estados Parte (AEP), máximo órgano de control conformado por los países ratificantes. La AEP adoptó y aprobó el trabajo realizado por la Comisión Preparatoria durante cinco años. **México participó como observador en la Primera Asamblea de Estados Parte.**

30 de noviembre de 2002. Se cerró el periodo de nominación de magistrados y del fiscal de la CPI. Sólo los países que depositaron sus instrumentos de ratificación o adhesión al Estatuto de Roma para esa fecha, pueden presentar candidatos o votar durante la elección de los magistrados.

16 de diciembre de 2002. En México, el Senado de la República aprobó la reforma al artículo 21 constitucional.

3 - 7 de febrero de 2003. Se celebró la primera sesión resumida de la Asamblea de los Estados Parte en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York para elegir a los primeros 18 magistrados de la Corte. **México participó como observador.**

11 de marzo de 2003. Los primeros 18 magistrados de la CPI prestan juramento en La Haya, Holanda.

21 - 23 de abril de 2003. Se celebró la segunda sesión resumida de la AEP, donde se eligió a Luis Moreno Ocampo, de Argentina, como el primer fiscal jefe de la Corte. **México participó como observador en la sesión resumida de la Asamblea de Estados Parte.**

16 de junio de 2003. El fiscal de la CPI prestó juramento en La Haya, Holanda.

3 de julio de 2003. El señor Bruno Cathala, de Francia, prestó juramento como secretario de la Corte luego de ser elegido por los magistrados de la CPI (en junio).

16 de julio de 2003. El Fiscal de la CPI realizó su primera conferencia de prensa en la que se refirió a las 500 comunicaciones que ha recibido la Corte desde la entrada en vigor del Estatuto.

12 de septiembre de 2003. Los miembros de la Asamblea de Estados Parte, reunidos en las Naciones Unidas, eligieron al Consejo de Dirección del Fondo Fiduciario en beneficio de las Víctimas de la CPI. Los directores representan a cada uno de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas, a saber: su majestad la reina Rania Al-Abdullah de Jordania; su excelencia el señor Óscar Arias Sánchez, expresidente de Costa Rica y premio Nobel de la Paz; su excelencia el señor Tadeusz Mazowiecki, exprimer ministro de Polonia y exrelator especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el territorio de la antigua Yugoslavia; la señora Simone Veil, exministra de Salud de Francia y expresidenta del Parlamento Europeo; y el arzobispo Desmond Tutu, expresidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica y premio Nobel de la Paz. **México participó como observador en la segunda sesión de la Asamblea de Estados Parte.**

29 de enero de 2004. La CPI anunció que Uganda refirió la situación en el norte de Uganda a la Corte.

19 de abril de 2004. La Fiscalía anunció que la República Democrática del Congo remitió una situación sobre crímenes presuntamente cometidos en su territorio.

22 de abril de 2004. El Consejo Directivo del Fondo Fiduciario en Beneficio de las Víctimas se reunió por primera ocasión.

22 de junio de 2004. Canadá se convirtió en el décimo país en ratificar el Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la CPI, por lo que el acuerdo entró en vigor.

23 de junio de 2004. La Fiscalía anunció el comienzo de las investigaciones en la República Democrática del Congo.

23 de junio de 2004. El gobierno de los Estados Unidos retiró su solicitud de renovación de la Resolución 1487 del Consejo de Seguridad, por

medio de la cual se excluía de la competencia de la Corte a los soldados de los Estados Unidos pertenecientes a las fuerzas de mantenimiento de la paz.

29 de julio de 2004. La Fiscalía anunció el comienzo de investigaciones formales sobre la situación en Uganda.

6 de septiembre de 2004. La Asamblea de los Estados Parte se reunió en La Haya. **México participó como observador en la tercera sesión de la Asamblea de los Estados Parte.**

9 de diciembre de 2004. La Cámara de Diputados de México aprobó la reforma constitucional.

31 de marzo de 2005. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas remitió la situación de Darfur, Sudán, a la Corte Penal Internacional a través de la Resolución 1593.

6 de junio de 2005. El fiscal de la Corte decidió comenzar una investigación sobre la situación en Darfur, Sudán.

20 de junio de 2005. En México, la reforma al artículo 21 constitucional entró en vigor después de haber sido publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

21 de junio de 2005. El Senado de la República en México aprobó el Estatuto de Roma.

29 de junio de 2005. El fiscal de la Corte expuso ante el Consejo de Seguridad las acciones respecto a la Resolución 1593.

8 de julio de 2005. La Corte emitió las primeras cinco órdenes de arresto en la situación de Uganda en contra de los señores Joseph Kony, Vincent Otti, Raska Lukwiya, Okot Odhiambo y Dominic Ongwen.

7 de septiembre de 2005. La aprobación del Estatuto de Roma es publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en México.

28 de octubre de 2005. México depositó su instrumento de ratificación y se convirtió en el Estado Parte Número 100.

8 de noviembre de 2005. El presidente de la Corte, Philippe Kirsch, presentó por primera vez en la historia el informe de actividades de la CPI a la Asamblea General de la ONU.

28 de noviembre - 3 de diciembre de 2005. Se celebró la cuarta sesión de la Asamblea de los Estados Parte en la ciudad de La Haya. **México participó como observador en la cuarta sesión de la Asamblea de Estados Parte. Sin embargo, tuvo un papel clave al conducir la presidencia del grupo de trabajo para la adopción del Reglamento del Fondo Fiduciario en Beneficio de las Víctimas.**

13 de diciembre de 2005. El Senado aprobó un punto de acuerdo en el cual apoya los trabajos de la Corte Penal Internacional en las investigaciones en Uganda, Darfur, Sudán y República Democrática del Congo.

12 de enero de 2006. La Fiscalía de la Corte solicitó la orden de aprehensión en contra del señor Thomas Lubanga Dyilo en la situación de la República Democrática del Congo.

26 y 27 de enero de 2006. La Asamblea de Estados se reunió en sesión resumida para elegir a seis magistrados de la Corte y a seis miembros del Comité de Presupuesto y Finanzas. Los magistrados electos son: Akua Kuenyehia (Gana), Sang-Hyun Song (Corea), Hans Peter Kaul (Alemania), Erkki Kourula (Finlandia), Nita Ušacka (Latvia) y Ekaterina Trendafilova (Bulgaria). **México participó por primera vez ante la Asamblea con calidad de Estado Parte y participó en la votación.**

10 de febrero de 2006. La Fiscalía informó que ha recibido 1 732 comunicaciones de individuos o grupos que involucran denuncias en por lo menos 103 países diferentes.

10 de marzo de 2006. Los seis jueces electos de la Corte Penal Internacional tomaron juramento en la sede de la Corte.

17 de marzo de 2006. El señor Thomas Lubanga Dyilo, señalado como el fundador y líder de la agrupación Unión Patriótica del Congo, fue arrestado en Kinshasa y transferido a la Corte Penal Internacional para enfrentar diversas acusaciones.

20 de marzo de 2006. La Sala de Cuestiones Preliminares I sostuvo una audiencia inicial pública durante la cual se verificó la identidad del señor Thomas Lubanga Dyilo.

16 de mayo de 2006. La Mesa de la Asamblea de Estados Parte eligió por consenso al señor Arthur Napoleon Raymond Robinson, de Trinidad y Tobago, como representante de la región de América Latina y el Caribe ante el Consejo de Dirección del Fondo Fiduciario en Beneficio de las Víctimas.

10 de abril de 2006. La Corte concluyó con la Unión Europea un acuerdo de cooperación y asistencia.

19 de abril de 2006. La Corte publicó el Reglamento de la Secretaría después de que fuera aprobado el 6 de marzo por el presidente de la Corte.

14 de junio de 2006. El Fiscal compareció ante el Consejo de Seguridad de acuerdo con la Resolución 1593.

28 de septiembre de 2006. La Corte ha dispuesto esta fecha para celebrar la primera audiencia de confirmación de cargos en contra del señor Thomas Lubanga Dyilo.

1º de septiembre de 2006. En México se espera que el Ejecutivo Federal presente al nuevo Congreso la ley de cooperación con la CPI, entre otras iniciativas.