

CAPÍTULO QUINTO

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL Y SU CONTRIBUCIÓN AL DERECHO INTERNACIONAL EN MATERIA CRIMINAL. LA POSICIÓN DEL ESTADO MEXICANO

I. IMPORTANCIA DE LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL Y LA COOPERACIÓN PENAL INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE LA CPI⁴⁵⁰

La jurisdicción estatal puede definirse como la extensión de los derechos de cada Estado a regular las conductas o las consecuencias de eventos concretos, y refleja los principios básicos de la soberanía estatal, la igualdad de los Estados y la no intervención en asuntos internos. La jurisdicción le concierne tanto al derecho interno como al derecho internacional. En el derecho interno, el modo en que usualmente los Estados definen su jurisdicción es estableciendo competencias entre sus órganos. El derecho internacional, por su parte, determina los límites permisibles de la jurisdicción estatal, y en su ámbito raramente se discute la distinción entre jurisdicción y competencia. Empero, debe tenerse presente que “jurisdicción” es un concepto general o abstracto, mientras “competencia” es una noción específica o concreta. La relación entre estos dos conceptos es asimétrica, en el sentido de que en tanto la competencia requiere del precedente de la “jurisdicción”, ésta no siempre supone la existencia de aquélla. Entonces, si se asume que la competencia es la esfera de acción de la jurisdicción, puede haber distintos tipos de competencias; por ejemplo, la limitada por el lugar, por las personas, por un periodo de tiempo, etcétera, pero un solo poder de decisión, esto es, jurisdicción.

En el pasado, la Corte Permanente de Justicia Internacional, y en la actualidad la Corte Internacional de Justicia, han establecido en su jurisprudencia (caso Lotus y otros), que cada Estado es libre de ejercer su jurisdic-

⁴⁵⁰ “La jurisdicción universal”, en Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos y Murguía Rosete, José Antonio, *Responsabilidad internacional penal y cooperación global contra la criminalidad*, México, UNAM, FCPS, 2004, pp. 34-56.

ción, y que el Estado tiene la obligación de no sobrepasar los límites “que el derecho internacional le impone a tal jurisdicción”, y, por consiguiente, “dentro de estos límites, su derecho de ejercer jurisdicción repercute en su soberanía”.⁴⁵¹ Se tiene así que existen dos niveles de este tipo de jurisdicción: la *tradicional*, tratada generalmente desde la perspectiva del derecho internacional privado (derecho penal internacional), y cuya característica principal es la ausencia de centralización jurisdiccional; esto es, de un tribunal internacional permanente y un código internacional de aplicación general; y la que podemos denominar *moderna*, propia del derecho internacional público (derecho internacional penal), caracterizada precisamente por la existencia de instancias jurisdiccionales centralizadas, o sea, por una corte penal supraestatal (como la CPI), un estatuto constitucional (derecho sustantivo) y convenciones reglamentarias específicas en materia de delitos y crímenes internacionales (derecho adjetivo).

1. La jurisdicción universal

Bajo este entendido, el denominado “principio de jurisdicción universal” permite a cada Estado la posibilidad de ejercer su propia jurisdicción sobre una limitada categoría de ofensas, generalmente reconocidas como de concernencia universal, sin hacer caso del lugar de la ofensa o de la nacionalidad del ofensor y de la víctima. En este sentido, mientras que otros tipos de jurisdicción pueden ser ejercidos en casos de crímenes en el plano nacional, la jurisdicción universal es solamente aplicable con consideración a los crímenes internacionales, especialmente los más graves. De esta manera, el principio de la jurisdicción universal refleja la principal preocupación de la comunidad internacional por, de un lado, castigar ataques criminales dentro de un territorio fuera de la jurisdicción de cualquier Estado, como en el caso de la piratería, y del otro, castigar a los perpetradores de una especial categoría de crimen internacional que debido a su gravedad cada Estado está autorizado a reprimir. Por ejemplo, el crimen de genocidio o el crimen de piratería *jure gentium* son generalmente considerados como ejemplos clásicos de crímenes por los que la jurisdicción universal puede ejercerse. Así, en Europa algunos Estados han aplicado aparentemente un principio similar, que es llamado “principio de administración vicaria de la justicia”. Se tra-

⁴⁵¹ “The case of the S.S. Lotus”, PCIJ, series A, núm.10, 1927 (hereinafter Lotus case), p. 18. Cabe señalar que no todos los doctrinarios asumen esta posición; por ejemplo, Carnegie, A. R., “Jurisdiction over Violations of the Laws and Customs of War”, *BYIL*, vol. XXXIX, 1963, pp. 402 y 403.

ta básicamente de una práctica alemana que asume que es posible aplicar el derecho criminal alemán a crímenes cometidos por extranjeros que han sido aprehendidos en territorio alemán, pero que no han sido extraditados debido a que el requerimiento de la extradición nunca fue hecho, fue rechazado o era improbable. Obviamente, en este caso no se está frente a un principio general en la comunidad internacional, pues está limitado al contexto europeo. También existe la posibilidad de aplicar un tipo diferente de jurisdicción, que se ha dado en denominar “jurisdicción representativa” (principio de la representación), conforme al cual los tribunales de un Estado pueden ejercer jurisdicción por requerimiento del Estado en el cual la ofensa fue cometida.

El derecho internacional en el actual estado de desarrollo no posee un sistema legal centralizado como el que opera al interior de los Estados, y por tanto no existe un Poder Legislativo para habilitar leyes ni un Poder Judicial con jurisdicción obligatoria, ni un Poder Ejecutivo para aplicarlas. De esta suerte, por ejemplo, la implementación del DIP depende en mucho todavía de la voluntad estatal, y en este sentido, la legislación dispuesta para crímenes internacionales permanece principalmente dependiendo de las voluntades de los Estados. En otros términos, es el derecho internacional el que autoriza la aplicación de la jurisdicción universal, y su significado preciso radica en que cualquier Estado tiene el poder de tomar y castigar a cualquier persona que haya cometido un crimen internacional en particular (*delicta juris gentium*), aun cuando el crimen haya sido cometido fuera de su territorio por un extranjero en contra de cualquier persona o grupo de personas sin ninguna vinculación con el Estado persecutor, facilitando que el criminal permanezca bajo la custodia estatal (*judex deprehensionis*) para su enjuiciamiento. Es del interés de la comunidad internacional que el ejercicio de que tal jurisdicción sea justificable, de ahí que Donnedieu de Vabres sostenga que “El Estado que... ejerce su competencia universal... interviene, ante la inacción de cualquier otro Estado, para evitar, bajo un interés humanitario, una impunidad flagrante”.⁴⁵²

Se puede afirmar, sin embargo, que cuando un Estado ejerce la jurisdicción universal está actuando como el órgano y agente de la comunidad internacional en defensa del derecho de las naciones. Por lo tanto, a menos que el acto constituya un crimen internacional sujeto a la jurisdicción internacional como una materia de derecho consuetudinario, la nación persecutora puede asumirse como reivindicadora del interés de todos los Estados al

⁴⁵² Donnedieu de Vabres, H., *Traité de droit criminel et de législation pénale comparé*, París, Librairie du Recueil Sirey, 1947, pp. 78 y ss.

tratar al perpetrador. Más aún, la exposición razonada para esta particular jurisdicción consiste en que el hecho de que varios crímenes estén condenados en el plano universal hace a los criminales “enemigos de toda la humanidad”. De esta manera, los intereses particulares y valores afectados por aquellos tipos de crímenes representan los derechos y obligaciones fundamentales de la comunidad. A este respecto, algunos pensadores han argumentado que las normas afectadas por crímenes sujetos a la jurisdicción universal son normas de *jus cogens* (normas imperativas de observancia universal). El problema con esta sugerencia es que el contenido del concepto *jus cogens* es difícil de definir. Charles de Visscher argumenta que un obstáculo real a su introducción en el derecho internacional positivo reside en su falta de efectividad. La respuesta a la violación de normas de *jus cogens* es que ha sido considerado como obligaciones *erga omnes*.⁴⁵³

En efecto, este tipo de obligaciones incluyen actos de agresión, genocidio, esclavitud, discriminación racial y varios principios y reglas fundamentales referentes al respeto de los derechos humanos. Sin embargo, la idea de un cierto tipo de *actio popularis* de la comunidad entera, como consecuencia de tales obligaciones *erga omnes*, ha sido rechazada varias veces por la CIJ. Además, algunos autores han argumentado que el dictamen del caso Barcelona Traction se ha utilizado incorrectamente, pues, según ellos, la Corte no afirma la jurisdicción universal con el respeto de cada una de esas ofensas, sino más se refiere a la protección diplomática. Sobre este criterio, no estoy enteramente de acuerdo, por la simple razón de que, por un lado, el DIP ha avanzado sobremanera en los últimos veinticinco años, logrando afinar varios de estos conceptos, y por el otro, como justamente lo razonaba Prosper Weil, “la teoría de la obligación *erga omnes* exige un dominio y una elaboración que en el momento presente aún no se dispone”.⁴⁵⁴

Por otra parte, cabe advertir que las interpretaciones doctrinarias acerca de los límites y posibilidades de la aplicación del principio de jurisdicción universal se han dividido en tres diferentes posiciones: la primera asume que la aplicación del principio de jurisdicción universal está limitada al crimen de piratería. Como el profesor Gilbert Guillaume ha dicho: “(el derecho internacional) durante largo tiempo no ha conocido más que un solo caso de competencia universal absoluta, el de la piratería”.⁴⁵⁵ Ésta también es la

⁴⁵³ Schachter, Oscar, *International Law in Theory and Practice*, The Netherlands, Martines Nijhoff, 1991, pp. 269 y 270; Hooh, André, *Obligations erga omnes and international responsibility of Status*, The Netherlands, Kluwer Law International, 1996, pp. 33-56.

⁴⁵⁴ Citado por Schachter, *supra*, p. 59.

⁴⁵⁵ Gillaume, Gilbert, “Terrorisme et droit pénal international”, *RCADI*, t. 215, vol. III, París, 1989, p. 349.

posición del juez Moore en el caso *Lotus*, quien después de establecer la naturaleza del crimen de piratería y la aplicación excepcional del principio de la universalidad estableció: “...la piratería por el derecho de las naciones, en sus aspectos jurisdiccionales es *sui generis*”. Por lo tanto, es considerada como una jurisdicción excepcional.

La segunda posición mantiene que este principio debería ser aplicado como una jurisdicción auxiliar, porque el Estado que desea hacer cumplir el principio debe primero ofrecer la extradición del delincuente al Estado en cuyo territorio se cometió el delito (*forum delicti commissi*). Por ejemplo, el Tribunal Supremo de Israel sostuvo en el caso Eichmann que existe una “limitación del ejercicio de la jurisdicción universal... es decir, que el Estado que ha aprehendido al delincuente debe primero ofrecer su extradición al Estado en el cual el crimen fue cometido (está) implícito en la máxima *aut dedere aut punire* (así pues, el principio no es absoluto)”. Sin embargo, el propio Tribunal fue de la opinión de que tal restricción debería ser evitada si la mayoría de los testigos y la mayor parte de la evidencia estuviera concentrada en el Estado donde el criminal estuviera custodiado, denominándose esto como el principio del *forum conveniens*. De hecho, éste fue sostenido como materia del caso Eichmann.

La tercera perspectiva sostiene que, por analogía con el crimen de piratería, es posible aplicar el principio de jurisdicción universal a otros crímenes internacionales. El problema con este punto de vista radica en la dificultad de asegurar un acuerdo general en cuanto a las ofensas a ser incluidas en la jurisdicción universal. La determinación de los crímenes conforme a la jurisdicción universal es una tarea muy difícil; empero, la práctica de los Estados muestra que sí es posible la extensión de la jurisdicción universal por analogía. En este sentido, el Tribunal Supremo de Israel sostuvo que “...la base sustantiva del ejercicio del principio de jurisdicción universal con respecto al crimen de piratería justifica su ejercicio con relación a los crímenes que son materia del presente caso (crímenes contra la humanidad, genocidio y crímenes de guerra)”.⁴⁵⁶

En mi opinión, ninguna de las posturas señaladas es del todo correcta o incorrecta, o excluyente una sobre las demás; esto es, que cada una tiene algo valioso que aportar a la tarea de exponer de manera más razonada y convincente la jurisdicción universal. Se puede convenir, por ejemplo, que sin duda se trata de una jurisdicción excepcional que puede ser ejercitada cuando no hay otra base jurisdiccional que aplicar, o bien que en los tiem-

⁴⁵⁶ Benavides, Luis, “The Universal Jurisdiction Principle”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. I, México, UNAM, 2001, p. 20.

pos actuales no debe admitirse su estricta limitación al crimen de piratería, sino más bien en que puede ampliarse a un número limitado de otros crímenes internacionales, principalmente los de particular gravedad y lesividad a los derechos humanos. Esta apertura permitiría que la jurisdicción universal pudiera utilizarse como principio auxiliar en el cumplimiento de la regla de derecho internacional; pero dudo de la conveniencia de aplicar sistemáticamente el requisito de que el Estado que aprende al criminal debe primero ofrecerlo en extradición al Estado del *forum delicti commissi*. Basta imaginar o recordar las diferentes muestras históricas de la conducta dudosa del Estado donde el crimen fue cometido, de su poca o nula disposición o incapacidad para perseguir y castigar al criminal (ejemplos de ello a la mano los tenemos en la ex Yugoslavia, Ruanda y Sierra Leona). Finalmente, considero que el razonamiento análogo se puede utilizar como método para analizar los elementos del crimen, a partir de que conforme al principio *nullum crimen sine lege* o del principio *nullum poena sine lege*, no es posible procesar a alguien en ausencia de una ofensa bien establecida.

Al tenor de las ideas expuestas, y con base en los criterios señalados por Luis Benavides y Anne Marie La Rosa,⁴⁵⁷ las principales características de la jurisdicción universal en el ámbito del estudio del DIP son las siguientes:

- a) La jurisdicción universal es una base excepcional para que un Estado juzgue a un criminal extranjero por ofensas no cometidas ni dentro de su territorio ni contra sus nacionales.
- b) Existe consenso respecto del carácter excepcional de este derecho, ya que pretende proteger los valores e intereses más fundamentales de la comunidad internacional.
- c) Este derecho debe distinguirse del principio *aut dedere aut judicare*.
- d) Un factor relevante para determinar si una conducta está sujeta a la jurisdicción excepcional es la doble *opinio juris* respecto tanto de su *status* como crimen internacional como de que está de hecho sujeta a jurisdicción universal.
- e) Parece claro que la piratería, la esclavitud, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y el genocidio están sujetos a jurisdicción universal.
- f) Es frecuente encontrar una creciente práctica de los Estados respecto del ejercicio de la jurisdicción universal, aunque se le critica con base en el ataque a la soberanía de otros Estados.

⁴⁵⁷ La Rosa, Anne-Marie, *Dictionnaire de droit international pénal*. *Thermes choisis*, 1998, Paris, PUF, Presses Universitaires de France, pp. 57 y ss.

- g) Hay un consenso en la sociedad global de nuestros días, de que ciertos crímenes son un golpe a la conciencia humana, los cuales no deberían quedar impunes, y que los perpetradores de esos crímenes son considerados enemigos de la humanidad.
- h) Por lo tanto, cada Estado tiene derecho, con base en el DIP, de proceder a aplicar este principio sobre aquellos crímenes internacionales independientemente del lugar donde fueron cometidos o de la nacionalidad del criminal o de la víctima.

Desde mi perspectiva, la jurisdicción universal ha llegado a ser la técnica preferida por todos aquellos individuos, agrupaciones y Estados que buscan prevenir la impunidad para los crímenes internacionales, pero en realidad aún no se encuentra bien establecida en el derecho internacional convencional y consuetudinario como lo pretenden sus más entusiastas defensores, incluyendo importantes organizaciones de derechos humanos.⁴⁵⁸ Sin embargo, en la práctica es un recurso importante en un contexto donde la mayoría de las naciones que configuran el sistema internacional muestran claras señales de renuencia ante la cooperación internacional en materia criminal; por ejemplo, en las extradiciones de sus súbditos o nacionales detenidos o presos. En muchos casos se le ha utilizado por su flexibilidad dada su naturaleza de ser “un principio jurídico que permite o exige a un Estado enjuiciar penalmente ciertos crímenes, independientemente del lugar donde se haya cometido el crimen y de la nacionalidad del autor o de la víctima”,⁴⁵⁹ además de que la lógica de este tipo de jurisdicción está basada en la concepción de que “determinados crímenes son tan perjudiciales para los intereses internacionales que los Estados están autorizados, e incluso obligados, a entablar una acción judicial contra el perpetrador, con independencia del lugar donde se haya cometido el crimen y la nacionalidad del autor o de la víctima”.⁴⁶⁰ Es decir, está aplicada a los crímenes configurados por el *jus cogens*, los cuales son de interés de toda la comunidad internacio-

⁴⁵⁸ Bassiouni, Cherif, “Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice”, *Virginia Journal of International Law Association*, vol. 42 *Va. J. Int'l. L.* 81, 2001, p. 1.

⁴⁵⁹ Randall, Kenneth, “Universal Jurisdiction under International Law”, *Texas Law Review*, núm. 66, 1998, p. 785.

⁴⁶⁰ Robinson, Mary, “Prefacio”, *Los principios de Princeton sobre la Jurisdicción Universal*, anexo, Doc. A/56/677 de las Naciones Unidas, nota verbal del 27 de noviembre de 2001 dirigida al secretario general por las Misiones Permanentes del Canadá y de los Países Bajos ante las Naciones Unidas, Quincuagésimo sexto periodo de sesiones, tema 164 del programa, Establecimiento de la Corte Penal Internacional, p. 8.

nal, en específico Estados e instituciones internacionales. Dicho esto, pasaré ahora a plantear algunas reflexiones que vale la pena considerar en torno al paradigma de la cooperación internacional en materia criminal.

2. *La cooperación penal internacional*

La cooperación internacional, en su amplia connotación histórica y conceptual, es una práctica que data de la antigüedad, y que ha estado presente en todas las épocas del devenir de la humanidad, por lo que sus aplicaciones, características, concepciones y vertientes han variado según el lugar, el tiempo y la cultura, siendo así como se ha adaptado a las necesidades de cada periodo histórico. La práctica de cooperar al interior y al exterior de cada unidad política temporal fue adaptándose a la transformación del mundo, a la evolución de las comunidades nacionales y a las necesidades de los Estados soberanos, y aun los de capacidad de obrar limitada. Nuestra época, definida por las grandes transformaciones políticas, económicas y sociales provocadas por las dos guerras mundiales, la guerra fría y el colapso del esquema bipolar, la pandemia mundial del Covid-19 y la irrupción de la nueva guerra fría, encuentra los primeros esfuerzos para consolidar la cooperación internacional en la creación de la ONU en 1945 y la firma de su Carta constitutiva, donde las cincuenta naciones fundadoras, entre ellas México, reconocieron a la cooperación internacional como un principio y práctica fundamental para la solución de los problemas planetarios de carácter económico, político, social, jurídico, penal, humanitario y de justicia en general, y para estimular el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (artículos 55-60 de la Carta).

Progresivamente, la cooperación ha ido ocupando una posición relevante en los foros multilaterales de carácter gubernamental, y se han creado instituciones encargadas de coordinar las políticas de cooperación entre los países, al tiempo que se va especializando y creando espacios de colaboración muy específica, como la que es propia de las cuestiones relacionadas con el combate a la criminalidad y los delitos graves y su judicialización penal. De esta suerte, hoy no es posible concebir el desarrollo de las relaciones internacionales separado del ejercicio y práctica de la cooperación entre actores y sujetos en todas o cualquiera de sus variedades conocidas.⁴⁶¹

En efecto, los constantes cambios que se han dado en la escena mundial en los últimos lustros generan nuevas necesidades, temas y tipos de coopera-

⁴⁶¹ Villarreal Corrales, Lucinda, *La cooperación internacional en materia penal*, México, Porrúa, 1999, pp. 337 y ss.

ción que buscan resolver las demandas de la sociedad internacional no sólo bajo los esquemas clásicos, sino a través de categorías del paradigma cooperativo cada vez más eficientes y expeditas que integren el marco de acción y de toma de decisiones más adecuado para responder a los grandes desafíos que enfrenta el orbe, principalmente en materias clave del desarrollo social, político y jurídico, como la alimentación, la salud, los derechos humanos, la calidad de vida y la protección contra los riesgos sanitarios, los crímenes de guerra y de lesa humanidad, los conflictos armados, la violencia, la agresión, y las catástrofes naturales.

En lo específico, la cooperación penal, en los planos interno e internacional, constituye un mecanismo que, además de permitir la resolución conjunta de problemáticas compartidas en diversos ámbitos del quehacer jurídico, legal y de las demandas de justicia expedita, facilita la interacción creativa entre los Estados, la promoción del diálogo y el acercamiento para resolver problemas comunes a partir del entendimiento y no del enfrentamiento. Es en este sentido que se extiende la cooperación internacional en materia criminal hacia muchos ámbitos, niveles y áreas que son muestra de la diversificación de los delitos contra los derechos humanos, los crímenes de todo tipo y las manifestaciones de la violencia institucionalizada y, de manera creciente y preocupante, la llamada “delincuencia organizada transnacional”.⁴⁶²

Según mi apreciación, al tenor del presente estudio sobre la CPI a veinticinco años de su creación, el término “cooperación penal internacional” es amplio y multifactorial, pero refiere en esencia al conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos de la legalidad y la justicia, el bienestar y la seguridad jurídica de los individuos y las sociedades, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los tribunales y organismos internacionales jurisdiccionales y especializados en materia criminal que integran el Sistema de las Naciones Unidas como aquellos de carácter regional, intergubernamentales y no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos en torno a los grandes temas de la judicialización y de la juridificación. La cooperación penal internacional así descrita se entiende como la movilización estratégica, y no simplemente asistencial, de recursos humanos, materiales, financieros, técnicos y tecnológicos, para promover dichos intereses, que a estas alturas deben ser más universales que globales.

⁴⁶² Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, “Escenarios de cooperación global para combatir la delincuencia organizada a nivel internacional y en México”, *Revista IAPEM*, México, núm. 91, mayo-agosto, 2015, pp. 57-64.

Actualmente, muchas cuestiones se afirman y se sostienen en torno del paradigma cooperativo en la materia que nos ocupa, es decir, que la cooperación internacional debe constituir un complemento al esfuerzo de desarrollo de cada Estado en concordancia con las prioridades de cada gobierno, a la vez que un apoyo para mejorar las infraestructuras y los equipos, junto con aportaciones importantes de capital e inversiones que en ocasiones ya no son recuperables. El combate a la criminalidad no es un negocio económico propiamente dicho, sino que es una inversión social de resultados plausibles a mediano y largo plazo las más de las veces. Así, se puede entender a la cooperación penal como un conjunto de actuaciones y herramientas de carácter internacional, orientadas a movilizar recursos e intercambiar experiencias entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo para alcanzar metas comunes estipuladas en la agenda mundial y basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, sostenibilidad, corresponsabilidad e interés mutuo. Ahora bien, por el impacto que representa para los intereses del Estado y de los organismos jurídicos y jurisdiccionales, la cooperación internacional en materia criminal puede clasificarse en tres grandes modalidades:

- 1) La cooperación *deseable*. Este tipo de cooperación se enmarca en una visión idealista donde todos los Estados desean cooperar en materia penal, de justicia a las víctimas de los crímenes internacionales y de respeto a los derechos humanos. Se refiere a anteponer la paz, la seguridad, la estabilidad y el progreso del sistema mediante la cooperación internacional, sobre el conflicto y la ejecución de acciones unilaterales.⁴⁶³ Esta modalidad es fomentada en la actualidad por los movimientos y redes sociales de alcance global, que van desde las pequeñas comunidades hasta las grandes organizaciones no gubernamentales (sociedad civil internacional), y que buscan un mundo pacífico, estable, seguro, y donde se obtenga justicia y se respeten los derechos humanos, se eviten los riesgos y las intervenciones, y se garantice el desarrollo de los pueblos.
- 2) La cooperación *factible*. Básicamente es aquella en la que el Estado obtiene mayores beneficios de un accionar multilateral, que de la ejecución de políticas unilaterales. Asimismo, en este tipo de coo-

⁴⁶³ Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, “Avances del derecho internacional público en tres vertientes significativas: la economía, el desarrollo y la negociación”, *Estudios avanzados de derecho internacional público en ciencias políticas y sociales*, México, UNAM, FCPyS, 2008, pp. 199-246.

peración el Estado no pone en riesgo su soberanía y supremacía al interior de la nación, pero sí maximiza beneficios y logra la consecución de sus intereses particulares. En este nivel cooperativo se encuentran áreas estratégicas de la legalidad, la justicia, la regulación penal, y el combate a la impunidad, la violencia y la criminalidad. Sin embargo, no debe olvidarse que hay muchas otras actividades en las agendas del desarrollo económico y social que son priorizadas y fuertemente protegidas por las naciones, ya que representan referentes de desarrollo, progreso y riqueza, por lo que en muchas ocasiones la cooperación en materia penal tiende a soslayarse y es más difícil de concretar.

- 3) La cooperación *necesaria*. Este tipo de cooperación penal se refiere a aquellas áreas donde el Estado, por sí solo, no puede hacer frente a los procesos y fenómenos delictivos internacionales que lo aquejan y aun llegan a rebasarlo. En temas como el combate a la delincuencia organizada transnacional, la comisión de delitos graves contra los delitos humanos y la seguridad de las personas, la agresión, el intervencionismo extranjero, la migración criminalizada, la corrupción y la impunidad, o la infiltración del crimen organizado en las estructuras gubernamentales a nivel general y local, entre otros más que se subrayan en las convenciones de Palermo y de Budapest; por ejemplo, los Estados se ven en la necesidad de cooperar, ya que, por un lado, no tienen la capacidad para hacerles frente de forma unilateral, y por el otro, a futuro, la consolidación y propagación de tales fenómenos representarían costos muy altos no únicamente para las entidades soberanas, sino para la comunidad internacional en su conjunto.

En esta lógica, dentro de los elementos fundamentales de la cooperación penal internacional que pueden coadyuvar a su delimitación, y que resulta recomendable considerar al momento de la toma de decisiones cooperativas por parte de los gobiernos, están los siguientes:

- 1o. El grado de *interés común*. Entre mayor sea el número de intereses comunes, mayores son las posibilidades de cooperación y del establecimiento de enlaces exitosos. Existirán mayores probabilidades de cooperación entre actores con metas, concepciones, objetivos, preferencias y creencias similares y complementarias, que entre actores con preferencias parcial o totalmente diferentes.

- 2o. La visión *prospectiva*. Para Axelrod y los neoliberal-institucionalistas, la cooperación se ve favorecida y consolidada en la medida en que los acuerdos sean de larga duración y donde todos los actores participantes resulten beneficiados. Algunos de ellos no se beneficiarán a corto plazo; empero, cooperan como parte de una estrategia a mediano y largo plazo; es decir, prevén beneficios futuros como producto de la cooperación actual o de la que se pueda concretar en otras áreas. Los neorrealistas como Waltz, Greco o el propio John Rawls⁴⁶⁴ (teoría y realidad de la justicia) sostienen que la incertidumbre del futuro es un obstáculo a la cooperación, puesto que los Estados y las instituciones gubernamentales, principalmente, no tienen conocimiento de cuáles serán las preferencias y estrategias futuras de sus contrapartes. Así, la cooperación sólo puede concretarse en el corto plazo, ya que los aliados y amigos de hoy pueden ser los enemigos del mañana. De esta suerte, mientras que para los liberales institucionalistas la sombra del futuro es el incentivo para cooperar, para los neorrealistas, la incertidumbre del futuro inhibe la voluntad de cooperar a largo plazo.⁴⁶⁵
- 3o. El número de *actores participantes*. Entre menor sea el número de actores, mayores son las posibilidades de cooperación, puesto que se facilita la negociación y distribución de ganancias, así como la conciliación de intereses divergentes. Particularmente en materia penal, a medida que se incrementa el número de actores, la conciliación, la negociación, y la distribución de ganancias tienden a hacerse más complejas y diversas, ya que todos los participantes quieren salir igualmente beneficiados.
- 4o. La *distribución de ganancias*. La cooperación internacional en general y en el plano de lo criminal no debe ser entendida como una repartición igualitaria de las ganancias, es decir, si A obtiene 1, por lo tanto, B debe obtener 1. Esto es un ideal, o lo que la teoría de juegos denomina “óptimo de Pareto”. Es un hecho que la cooperación internacional significa la obtención de ganancias para todos los participantes; empero, es claro e inobjetable que algunos actores se verán más beneficiados que otros, ya sea porque resultan más afectados por un determinado problema de naturaleza penal o porque reciben ganancias inmediatas del esquema cooperativo. Mientras tanto,

⁴⁶⁴ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 62 y ss.

⁴⁶⁵ Martin L., Lisa, “Fundamentos para una cooperación internacional”, en Smith, Peter H. (comp.), *El combate a las drogas en América*, México, FCE, 1993, p. 321.

otros Estados se verán beneficiados a largo plazo, o bien mediante el derrame de la cooperación actual a otras áreas de interés común. En el terreno fáctico también es inexorable que la distribución de ganancias influye de manera determinante en el éxito o fracaso de la cooperación, debido a que cada Estado busca incrementar sus ganancias individuales en un marco de colaboración; sin embargo, coincido con los neoliberales institucionalistas cuando afirman que la cuestión en torno a la distribución de ganancias se centra en la satisfacción de cada Estado con lo que está recibiendo, y no, como sostienen los neorrealistas, en el temor con respecto a lo que un Estado obtiene con relación a las ganancias obtenidas por las demás partes.

- 5o. *La comunicación.* Tradicionalmente, y más ahora en el contexto de una sociedad global y del conocimiento como la que vivimos actualmente, el establecimiento de las redes comunicativas y de información entre los participantes de la cooperación penal internacional es de suma importancia para reducir las posibilidades de engaño, abandono, desconfianza y malentendidos (cooperación contra la delincuencia cibernética, por ejemplo). Además, la comunicación permite conocer lo que realmente desean los actores, el estado de la cooperación, los costos y beneficios de esta, así como las acciones consensuadas que resulta necesario implementar.
- 6o. *La capacidad para cumplir acuerdos.* La teoría y la práctica internacionales de la época contemporánea convalidan que para que la cooperación sea duradera y exitosa, los Estados deben garantizar a sus contrapartes que cuentan con la capacidad para implementar y cumplir con los acuerdos adquiridos. Esto supone la sensibilización al interior de las estructuras administrativas y ejecutivas estatales e instituciones en general acerca de la importancia que tiene para el Estado el cumplimiento de los compromisos adquiridos en las relaciones internacionales en la delicada materia criminal. La inestabilidad y carencia de control interno aumentan la incertidumbre de que un Estado pueda cumplir satisfactoriamente con sus obligaciones; por lo tanto, se hace patente la posibilidad de fracaso, pesimismo, abandono o disolución de la cooperación penal internacional.
- 7o. *El complicado tránsito a la institucionalización de los acuerdos.* Una serie de autores encabezados por Andrade⁴⁶⁶ y Anelrod son de la opinión de que “las instituciones mejoran las posibilidades de cooperación al

⁴⁶⁶ Andrade Sánchez, Eduardo, *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, México, UNAM, IJJ-Consejo de la Judicatura Federal, Senado de la República, 1997.

ofrecer información acerca de la conducta y las preferencias de los miembros, reduciendo así la posibilidad de un engaño”.⁴⁶⁷ Asimismo, cabe advertir que la institucionalización de los acuerdos permite reforzar la cooperación, establecer una vinculación jurídica y normativa, asegurar la distribución de las ganancias y la reciprocidad entre las partes, evitar y sancionar conductas perniciosas, así como influir en otros Estados para que se sumen a la cooperación, y que todos los actores participantes se mantengan abiertos a los cambios en los escenarios y con la voluntad de ajustar oportunamente el esquema a las nuevas y dinámicas realidades del tiempo presente.

En abono a lo antes expuesto, es claro que el punto esencial en cuanto a distribución de ganancias reside en que cada Estado debe sentirse beneficiado de la cooperación que está realizando. En efecto, como lo señala Keohane, “cada Estado persigue su propio interés, pero negocia que los beneficios del acuerdo sean para todos, aunque no estén distribuidos de forma equitativa”.⁴⁶⁸ Así, la repartición de ganancias producto de la cooperación se da en un esquema de subordinado de Pareto, es decir, todos ganan, pero no en la misma proporción. La distribución de ganancias constituye el principal punto de debate entre la interpretación neorrealista y neoliberal institucionalista de la cooperación internacional tanto general como penal. Los primeros se preocupan por las ganancias relativas que están obteniendo con base en su participación en la cooperación; pero temen que las ganancias relativas que están recibiendo las demás partes sean mayores a las suyas, lo que a futuro significaría tanto una pérdida como un desplazamiento en la posición internacional del Estado. Por su parte, los segundos se enfocan a las ganancias absolutas con relación al todo, es decir, no importa cuánto gane cada Estado mientras se sienta satisfecho con sus ganancias; en la medida en que aumente la cooperación, las ganancias de cada una de las partes se incrementarán.

En retrospectiva, se observa que durante décadas se han desarrollado distintas formas de colaboración entre actores de la política mundial, como la propiamente denominada cooperación internacional, la regional, la Norte-Sur, la orientada al desarrollo y la asistencialista, dando las pautas para la evolución del concepto y el establecimiento de sus categorías principales, identificando de paso algunos de sus componentes infaltables: la asociación entre países que ofrezcan y demanden beneficios de reciprocidad, que se

⁴⁶⁷ Martin, Lisa L., *op. cit.*, p. 323.

⁴⁶⁸ Keohane, Robert O., *op. cit.*, p. 104.

compartan efectivamente los objetivos e intereses por los que se desea cooperar, así como las formas, los tipos y los medios en los que se está dispuesto a comprometerse, conllevando así formas especiales de cooperación, como la que se despliega en materia criminal, que han derivado en acciones específicas y en contextos determinados. Aparecen así formas actuales, como las que: *a)* atendiendo a su composición, responden a la cooperación bilateral, trilateral o multilateral; *b)* las que considerando la condición de los socios resultan en esquemas simétricos o asimétricos; *c)* las que partiendo de sus campos de interés o acción generan cooperación general o específica, como la que se realiza sistemáticamente contra la delincuencia organizada transnacional, o *d)* las que por el nivel de sus miembros son oficiales o no oficiales, institucionales o informales.

De igual manera, cuando se considera el contenido temático, se habla habitualmente de un marco de cooperación abierta o para el desarrollo. A este respecto, la alta burocracia de las Naciones Unidas y otras instancias regionales afines subdividen la cooperación para el desarrollo en tres vertientes: cooperación técnica y científica, cooperación económica y financiera, y cooperación educativa-cultural. Cabe señalar que en cualquiera de las formas señaladas la cooperación penal internacional va íntimamente ligada tanto a éstas como al carácter de los recursos disponibles y a las modalidades de acción, lo cual cobra mayor importancia en tratándose de campos relacionados con la justicia a las víctimas de los delitos, así como el combate a la impunidad, y el control de la criminalidad transnacional y la comisión de delitos internacionales contra los derechos humanos y la integridad de las personas. Asimismo, debe hacerse una clara distinción con las llamadas formas asistencialistas o de un solo sentido (comunes en renglones sanitarios y de desastres naturales), pues la cooperación de asistencia siempre es unidireccional, y, por tanto, no posibilita ni promueve la retroalimentación del proceso ni tampoco su evolución hacia formas más integrales, que son precisamente las más requeridas en el ámbito de la colaboración penal.⁴⁶⁹

Es interesante observar que en los últimos veinte años los temas del desarrollo, centrados en el ámbito social, han comenzado a significar un campo idóneo para el florecimiento de la cooperación penal internacional, especialmente la cooperación técnica, donde los rubros de la investigación y la persecución de los perpetradores han venido a cobrar especial relevancia, tanto en sus modalidades oficial y extraoficial, institucional o no, como general o particular, pero que han requerido para su realización de esque-

⁴⁶⁹ Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, *El derecho internacional público en la agenda política de las relaciones internacionales*, México, UNAM, FCPS, 2005, pp. 77 y ss.

mas estatales e internacionales, donde lo más frecuente ha sido encontrar y operar mecanismos de cooperación institucional y oficial.

Una de las variantes más interesantes de la cooperación técnica en materia penal es la denominada “cooperación interinstitucional internacional”, que ha cobrado preeminencia a partir del siglo XXI sobre los demás mecanismos de colaboración, y que hace referencia a los vínculos que se establecen entre agencias especializadas o instituciones homólogas, así como entre dependencias gubernamentales que se articulan para abordar necesidades, tópicos y prioridades que involucran a dos o más Estados —o que vinculan a éstos con agencias e instituciones internacionales o a éstas con sus homólogas—, quienes se comprometen a establecer transferencia de ayuda, insumos, especialistas, recursos, o medios que confluyan para el mejoramiento y tratamiento de ámbitos muy específicos. De igual manera, involucra el mantenimiento efectivo de la coordinación con áreas sustanciales, a través del contacto permanente con dependencias cuya actividad forma parte crucial de la agenda internacional en materia criminal y de combate al delito.

Es la modalidad más utilizada actualmente por los organismos especializados de la ONU, entre las que destacan la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Comisión de Prevención del Delito y la Justicia Penal y el Instituto Interregional para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia.

Para concluir este epígrafe, vale señalar que la globalización ha provocado y facilitado la comisión de una gran diversificación de delitos y crímenes internacionales, los cuales cada vez resaltan más por su dinamismo, extensión y eficacia; en particular, algunos de éstos presentan características específicas, donde se involucra la participación de personal oficial; por ejemplo, de efectivos militares, de distintos Estados, que siempre suelen defender a sus connacionales y buscan por todas las vías la extradición de estos mismos para que sean juzgados en su país de origen. Sin embargo, esto ha derivado en los denominados “conflictos de ley”, situación que ha obligado a la CPI a requerir con mayor insistencia a los Estados parte, a organismos internacionales, como la Organización Policiaca Criminal Internacional, Interpol y a otras entidades (Europol), a que presten una cooperación penal eficiente y una asistencia necesaria para la detención y entrega de esas personas a su jurisdicción.

De esta suerte, la emisión de fichas rojas establecidas por el Tribunal y ejecutadas por la Interpol se fundamentan en la firma, en diciembre de 2004, de un acuerdo de cooperación en materia de prevención del delito y

de la justicia penal internacional. Mediante este instrumento, ambas partes quedan comprometidas a intercambiar información policial y análisis sobre delitos, así como a colaborar en la búsqueda de sospechosos y fugitivos, al tiempo que permite a la Corte hacer uso permanente de la gran base de datos y de la red internacional de comunicaciones policiales de la organización de investigación criminal más importante actualmente a nivel mundial.

La colaboración entre ambas instancias ha sido frecuente, tal como lo demuestran las múltiples reuniones de trabajo que han celebrado; un ejemplo de ello son los encuentros mantenidos entre el presidente de la Interpol, Khoo Boon Hui, el entonces presidente de la CPI, Sang-Hyun Song, y la entonces recién nombrada fiscal de esta, Fatou Bensouda. Hasta el momento, son varios los casos en los que los dos organismos emitieron fichas rojas en contra de diferentes personas acusadas. Estas fichas rojas o difusiones internacionales rojas configuran uno de los principales medios de los que dispone la policía internacional para informar a sus países miembros de que una autoridad judicial ha expedido una orden de detención contra una persona determinada. Sin embargo, por su naturaleza no establece una orden de detención internacional, pero muchos Estados miembros de la Interpol les atribuyen el valor de solicitud de detención preventiva.

II. ANÁLISIS CRÍTICO GENERAL DE LOS CASOS ENJUICIADOS Y SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

La CPI comenzó sus funciones en 2003, luego de que el ER entrara en vigor. A la fecha, un total de 34 individuos han sido procesados por las autoridades de esta instancia, pero no todos han sido encarcelados: doce criminales se encuentran prófugos, y dos de ellos murieron antes de ser atrapados. Del total de casos, la gran mayoría de las personas procesadas, condenadas y encarceladas han sido hombres, líderes de grupos militares o grupos guerrilleros opositores a distintos regímenes políticos estatales, principalmente en África.⁴⁷⁰ La Corte también ha efectuado investigaciones en cuatro Estados africanos, por petición de sus propias autoridades locales, a saber: Uganda, durante 2004 por las acciones cometidas a manos de miembros del Ejército de Resistencia del Señor (ERS); RD del Congo, durante 2004 debido a las violaciones sistemáticas y masacres en la región de Kivu

⁴⁷⁰ Infobae, “La Corte Penal Internacional investiga a Nicolás Maduro: qué pasó con los otros dictadores juzgados en La Haya”, 2022, disponible en: <https://bit.ly/3tngxCX>.

a mando de Joseph Kabila, hijo del histórico líder rebelde Laurent Kabila; República Centrafricana, durante 2005 debido a violaciones graves a los derechos humanos acontecidas durante 2002 y 2003.⁴⁷¹

En la lista también figuran los casos solicitados a investigación directamente por el CS de la ONU, destacando Sudán durante 2005, ante la evidencia de crímenes persistentes, e incluso de genocidio, ocurridos en la región de Darfur. Posteriormente, y luego de un trágico episodio de violencia en los comicios generales de diciembre de 2007, la “Comisión de Investigación sobre la Violencia Post Electoral” de Kenya recomendó que, ante la ausencia de un tribunal especial, las evidencias contra los acusados de “crímenes contra la humanidad en la etapa post electoral” se presentaran a la CPI, y en ese sentido, el 31 de marzo de 2010 la Sala de Cuestiones Preliminares II autorizó a la OTP iniciar formalmente una investigación.⁴⁷²

Además, la Corte monitorea constantemente a Estados donde se desarrollan conflictos con escalas de violencia mayores, y que generalmente son de relevancia histórica, como las situaciones en Costa de Marfil, Palestina, Guinea, Ucrania, Georgia, Myanmar, Afganistán, entre otras. De igual modo, en diversos informes ha confirmado su constante monitoreo y vigilancia en estos lugares para cerciorarse sobre la comisión, o no, de crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio o agresión; sin embargo, esta actividad ha dado pie a algunas de sus principales críticas en el sentido de su poca o nula incidencia en conflictos tan relevantes y preocupantes como el palestino-israelí, el de la República Saharai Democrática-Marruecos,⁴⁷³ o el del Kurdistán conocido como el “Estado sin fronteras”.⁴⁷⁴

En fecha más reciente, con la escalada de violencia en el Cáucaso y el conflicto ruso-ucraniano, ya con categoría de guerra armada, un total de 38 Estados miembros de la CPI le solicitaron al actual fiscal Karim Khan, la apertura de una investigación formal para detectar posibles violaciones sistemáticas de los derechos humanos de ciudadanos ucranianos a manos del ejército ruso. Al respecto, Human Rights Watch y otras organizaciones han documentado graves violaciones de las leyes de guerra por parte de las fuerzas rusas en Ucrania, incluido el uso de municiones de racimo, que detonó en un hospital y un centro preescolar. Según las Naciones Unidas,

⁴⁷¹ Rojas Molano, Andrés, “Casos de intervención de la Corte Penal Internacional”, *Revista Estudios en Seguridad y Defensa*, 2010, disponible en: <https://bit.ly/3KZWg7S>.

⁴⁷² *Idem*.

⁴⁷³ Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, *El estudio de caso en las relaciones jurídicas internacionales. Modalidades de aplicación del derecho internacional*, México, UNAM, 2007, pp. 583-604.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, pp. 375-389.

las víctimas civiles de los primeros días del conflicto ascendían a 536, entre ellas 136 muertos.⁴⁷⁵

Con este panorama, a continuación se presenta una síntesis dinámica y actualizada de los juicios y sentencias emitidas por los jueces de la Corte, destacando el señalamiento que al respecto hace el especialista Andrés Molano en el sentido de que “en la medida en que la de la Corte es todavía una jurisdicción en construcción, la manera en que vaya sentando jurisprudencia frente a estos primeros casos constituye un precedente de la mayor importancia, que tendrá una influencia notable en el futuro desarrollo del Régimen Penal Internacional”.⁴⁷⁶

1. *Proceso y sentencia condenatoria a Thomas Lubanga* (*República Democrática del Congo, 2012*)⁴⁷⁷

Casi diez años después de su constitución y puesta en marcha, y luego de recibir críticas y cuestionamientos sobre su eficiencia y operatividad, la CPI dictó una sentencia de gran relevancia para la evolución del régimen jurídico aplicado a la responsabilidad penal internacional del individuo. Esta sentencia significó un paso muy relevante, porque se trató de la primera vez que se logró sancionar y encarcelar a un individuo responsable de cometer crímenes de guerra y de lesa humanidad.

A. *Contexto*

Thomas Lubanga Dyilo nació el 29 de diciembre de 1960 en Jiba, Dju-gu, provincia oriental de la República Democrática del Congo (RDC). En su vida profesional obtuvo el grado de licenciado en psicología por la Universidad de Kisangani. Actualmente es conocido como uno de los líderes militares más temidos de la guerra acontecida en la RDC; fungió como comandante militar del Reagrupamiento Congoleño para la Democracia-Movimiento de Liberación Nacional (RCD-ML), y es considerado como un actor clave durante las guerras del Congo llevadas a cabo durante 1996-1997 y 1998-2003. Pertenece al grupo étnico Hema, etnia que ha recibido

⁴⁷⁵ Human Rights Watch, “Ucrania: 38 países solicitan que la CPI investigue potenciales crímenes de guerra”, 2022, disponible en: <https://bit.ly/37KEbBb>.

⁴⁷⁶ Rojas, *op. cit.*

⁴⁷⁷ Ambos, Kai, *El caso Lubanga. Primera sentencia condenatoria de la Corte Penal Internacional*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2018.

un trato privilegiado por parte de las autoridades gubernamentales locales, quienes han descuidado a la comunidad vecina, la etnia Lendu. Derivado de esta situación, se han desencadenado diversos conflictos armados entre los dos grupos étnicos por el control territorial y de los recursos ubicados en Ituri. La milicia liderada por Lubanga, la RCD-ML era contraria a Laurent Kabila, y estaba apoyada por los Estados de Ruanda y Uganda, durante los primeros años de la Segunda Guerra del Congo (1998-2003). De forma paralela al conflicto armado, en 1999 estalló en Ituri un conflicto local entre las etnias Hema, Lendu, Ngiti y Bira por el control de las minas de oro.⁴⁷⁸

Lubanga ingresó a la vida política en 1999; tiempo después fue elegido miembro de la asamblea de distrito de Ituri, y en septiembre de 2000 firmó los estatutos de la Unión de Patriotas Congoleños (UPC). Como primer firmante, dirigió el partido y su ala militar, las Fuerzas Patrióticas para la Liberación del Congo (FPLC); pidió, además, el reconocimiento de Ituri como provincia autónoma. El conflicto de Ituri, con siete milicias enfrentadas, se agravó por la presencia de tropas ugandesas, convirtiéndose en una guerra con más de 60,000 muertos y miles de desplazados. En agosto de 2002, la Unión de Patriotas Congoleños tomó el control de Bunia, capital de Ituri, bajo el apoyo de tropas ugandesas. Entre fines de 2002 y comienzos de 2003 atacaron las localidades mineras de Kilo, Kobu y Sipri. En el mismo año, Lubanga fue nombrado presidente y comandante en jefe del movimiento.⁴⁷⁹ Luego de las masacres de las que él es considerado autor intelectual, y ante la escalada de tensiones violentas en la zona, por la implicación de países vecinos con las fuerzas nacionales en Ituri, se desplegaron varios efectivos militares de la milicia francesa en el marco de la *Operación Artemis* liderada por la ONU. En 2003, Lubanga rompió relación con Uganda para aliarse con Ruanda, y, para 2004, rechazó adherirse al acuerdo del fin de hostilidades en Ituri.

⁴⁷⁸ La Tercera, “Perfil: el oscuro historial del congolés Thomas Lubanga”, 2010, disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/perfil-el-oscuro-historial-del-congoles-thomas-lubanga/> [consulta: 12 de marzo de 2022].

⁴⁷⁹ Ikuska, “Análisis general del caso del combatiente Thomas Lubanga”, 2009, disponible en: http://www.ikuska.com/Africa/Historia/biografias/l/lubanga_thomas.htm [consulta: 12 de marzo de 2022]. Fue en este contexto de numerosas muertes donde se enlistaron a las FPLC, de manera forzada, a más de 3,000 niños soldados reclutados por miembros de las fuerzas militares de Lubanga. Los niños menores de quince años fueron obligados a luchar en el campo de batalla, a actuar como guardaespaldas de los miembros superiores del ejército, y también estaban dedicados a hacer labores domésticas. Las mujeres y niñas, por otra parte, además de realizar estas labores, eran forzadas a mantener relaciones sexuales con los comandantes de las FPLC.

B. *Proceso y sentencia*

Para ese entonces, luego de la escalada de violencia y el asesinato de varios cascos azules enviados por Naciones Unidas, el gobierno de la RDC decidió remitir a la CPI la condena por crímenes de guerra contra este personaje, según lo dispuesto en los artículos 13a y 14 del ER. Una vez emitida la orden de arresto en su contra, fue capturado en Kinshasa en marzo de 2005, y trasladado el 16 de marzo de 2006 al Centro de Detención Haaglanden en Scheveningen (La Haya), en un avión fletado al efecto por el ejército francés. Así, el 20 de marzo de 2006 comparece por primera vez ante la Sala de Cuestiones Preliminares,⁴⁸⁰ y cinco meses después fue acusado por la Fiscalía de los crímenes de guerra de reclutamiento, alistamiento y uso de niños y niñas menores de quince años en un conflicto armado interno durante el periodo del 1o. de septiembre de 2002 al 13 de agosto de 2003 (artículo 8.2 e) (vii) del ER]. Llama la atención que quedaron fuera otras denuncias de crímenes de guerra tipificados en el ER y cometidos por la FPLC bajo mandato de Lubanga, como son las relativas al crimen de esclavitud sexual, una decisión incomprensible a la luz de las pruebas presentadas. Los cargos fueron confirmados por la sala de cuestiones preliminares el 29 de enero de 2007.⁴⁸¹

Un año después, en julio de 2008, la Sala de Primera Instancia de la CPI dictaminó la resolución judicial del caso, y con ello la puesta en libertad de Lubanga. Esto, al considerar que no se estaba respetando el debido proceso, debido a que hacía falta la entrega de más de cien pruebas contundentes del caso por parte del fiscal. Luego de una serie de negociaciones y procesos entre la Fiscalía de la Corte y las Naciones Unidas sobre la desclasificación de las pruebas, en octubre del mismo año, la Sala de Apelaciones dejó sin efecto las decisiones de la Sala de Primera Instancia, con lo que se reanudó el juicio un año después, en enero de 2009. Por su parte, la Fiscalía terminó la presentación de su caso a mediados de julio. Sin embargo, la exposición de los argumentos por parte de la defensa, prevista para el mes de octubre, tuvo que aplazarse debido a una nueva interrupción del proceso motivada, porque el 22 de mayo de ese mismo año se presentó una demanda conjunta de los representantes de las víctimas —de conformidad con lo previsto en la norma 55.2 del reglamento

⁴⁸⁰ López Martín, Ana Gemma, “Primera sentencia de la Corte Penal Internacional sobre Reparaciones de daño”, *Investigaciones Jurídicas*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 2013, p. 211.

⁴⁸¹ *Idem*.

de la CPI— en la que solicitaban la *recharacterización* de los hechos y la ampliación de los cargos originales imputados al enjuiciado por el fiscal, a los efectos de incluir la esclavitud sexual y los tratos crueles e inhumanos previstos en el ER, pues a juicio de los representantes de las víctimas existían numerosas pruebas de sendos crímenes que se habían presentado a lo largo del juicio.⁴⁸²

En el marco de su juicio, el veredicto fue pronunciado por la Sala de Primera Instancia I, la cual estuvo integrada por el magistrado Adrián Fulford, del Reino Unido, como magistrado presidente; por el magistrado Elizabeth Odio Benito, de la República de Costa Rica, y por el juez René Blattmann, del Estado Plurinacional de Bolivia.

La Sala de Primera Instancia, luego de estudiar a profundidad el caso, determinó las siguientes conclusiones:

- 1) La Unión de Patriotas Congoleños (UPC) fue creada el 1o. de septiembre de 2000; Lubanga fue uno de los miembros fundadores de la UPC, así como su presidente desde el principio, además de que ésta y la FPLC asumieron el poder en Ituri en septiembre de 2002 como un grupo armado organizado, participaron en un conflicto armado interno contra la Armada Popular Congoleña (APC) y otras milicias lendu, incluida la Fuerza de Resistencia Patriótica en Ituri (FRPI), entre septiembre de 2002 y el 13 de agosto de 2003.
- 2) Entre el 1o. de septiembre de 2002 y el 13 de agosto de 2003, el brazo armado de la UPC, la FPLC, fue responsable del reclutamiento de jóvenes, incluidos niños menores de quince años, tanto de forma forzosa como “voluntaria”. Los testigos declararon de manera creíble y confiable que los niños menores de quince años fueron reclutados “voluntariamente” o por la fuerza en la UPC/FPLC y eran enviados a la sede de la UPC/FPLC en Bunia o sus campos de entrenamiento militar, incluso en Rwampara, Mandro y Mongbwalu. Las pruebas de vídeo muestran claramente a reclutas menores de quince años en el campamento de Rwampara. La evidencia demuestra que los niños soportaron duros regímenes de entrenamiento y fueron sometidos a una variedad de severos castigos en los campamentos militares.
- 3) Se desplegó a niños como soldados en Bunia, Tchomia, Kasenyi, Bogoro y otros lugares, y participaron en los combates. Incluso en Kobu, Songolo y Mongbwalu. Se estableció que la UPC/FPLC

⁴⁸² *Idem.*

utilizó a niños menores de quince años como guardias militares. Las pruebas revelan que se formó una “Unidad Kadogo” especial, que estaba compuesta principalmente por niños menores de quince años.⁴⁸³

Como antes se ha señalado, el ER reglamenta en sus artículos del 77 al 80 todo lo relativo a las penas. Ahí se estipulan las penas y los años máximos de prisión, entre otras cuestiones más. En específico, el numeral 78 señala las consideraciones para la imposición de las penas, subrayando que los factores que se tomarán en cuenta para establecer los años de reclusión son la gravedad del crimen y las circunstancias personales del condenado, determinando que se impone una pena por cada crimen cometido. Por su parte, la regla 14.1.c menciona que los factores para determinar la gravedad del crimen y las condiciones personales son:

...entre otras cosas, la magnitud del daño causado, en particular a las víctimas y sus familiares, la índole de la conducta ilícita y los medios empleados para perpetrar el crimen, el grado de participación del condenado, el grado

⁴⁸³ CPI, *Case Information Sheet. The Prosecutor vs. Thomas Dyilo Lubanga*, disponible en: <https://www.icc-cpi.int/CaseInformationSheets/lubangaEng.pdf> [consulta: 12 de marzo de 2022].

La Sala de Primera Instancia también expresó estar convencida más allá de toda duda razonable de que:

“1) El acusado y sus coautores acordaron y participaron en un plan común para construir un ejército con el fin de establecer y mantener el control político y militar de Ituri. Como resultado de la implementación de este plan común, niños y niñas menores de 15 años fueron reclutados y alistados en la UPC/FPLC entre el 1o. de septiembre de 2002 y el 13 de agosto 2003.

2) La UPC / FPLC utilizó a niños menores de 15 años para participar activamente en las hostilidades, incluso durante las batallas. Fueron usados, durante el período pertinente, como soldados y como guardaespaldas de altos funcionarios, incluidos los acusados.

3) Thomas Lubanga fue el presidente de la UPC / FPLC, y la evidencia demuestra que fue simultáneamente el comandante en jefe del ejército y su líder político. Ejerció una función de coordinación general en lo que respecta a las actividades de la UPC / FPLC. Se le informó, de manera sustantiva y continua, del funcionamiento de la FPLC. Estuvo involucrado en la planificación de las operaciones militares, y desempeñó un papel fundamental en la prestación de apoyo logístico, incluido el suministro de armas, municiones, alimentos, uniformes, raciones militares y otros suministros generales para las tropas de la FPLC. Estuvo muy involucrado en tomar decisiones sobre la política de contratación y apoyó activamente las iniciativas de contratación, por ejemplo, dando discursos a la población local y los reclutas. En su discurso en el campamento militar de Rwampara, alentó a los niños, incluidos los menores de 15 años, para unirse al ejército y brindar seguridad a la población una vez desplegada en el campo después de su entrenamiento militar. Además, utilizó personalmente a niños menores de 15 años entre sus guardaespaldas y veía regularmente guardias de otros miembros del personal de la UPC / FPLC que tenían menos de 15 años”. *Ibidem*, p. 3.

de intencionalidad, las circunstancias de modo, tiempo y lugar y la edad, instrucción y condición social y económica del condenado.

En los aspectos generales de la sentencia de imposición de pena, la Sala de Primera Instancia asume los antecedentes de la Corte Especial de Sierra Leona; sin embargo, hay una serie de particularidades que cabe resaltar.⁴⁸⁴ Subsecuentemente, el 14 de marzo de 2012, la Sala de Primera Instancia I decidió por unanimidad que Thomas Lubanga Dyilo era culpable, como coautor, de los crímenes de guerra de reclutar y alistar a niños menores de quince años y utilizarlos para participar activamente en las hostilidades desde el 1o. de septiembre de 2002 hasta el 13 de agosto de 2003. El 10 de julio de 2012, la Sala de Primera Instancia se impuso una condena de catorce años de prisión, de los cuales el periodo que pasó bajo la custodia de la CPI fue deducido.⁴⁸⁵ El 1o. de diciembre de 2014, la Sala de Apelaciones declaró culpable a Lubanga y le ratificó una condena de catorce años de prisión; un año después, fue trasladado a una prisión interna de la RDC para cumplir su condena.

⁴⁸⁴ 1) La primera es que la Sala de Primera Instancia I haya mencionado que la jurisprudencia de los tribunales *ad hoc* no es una fuente directa para la CPI; sin embargo, reconoce que puede tener un efecto orientador. Lo relevante de esta declaración es que en varias oportunidades la CPI ha empleado criterios de estos tribunales para fundamentar sus determinaciones, de tal manera que parece una incongruencia el hecho de que ahora señale que estos no tienen (o escaso) valor jurídico.

2) Dentro de las críticas que se podrían formular en contra de los tribunales *ad hoc* se encuentra que en la fijación de penas no se elaborarían ejercicios comparativos, alegando que cada caso es diferente, y dicha comparación es imposible, siendo que seguir patrones y mantener tendencias favorece la seguridad jurídica. También, al ser esta la primera sentencia emitida por los jueces de la Corte se tuvo que consultar la jurisprudencia emanada de otros tribunales.

3) A pesar de que los casos relevantes de la Corte Especial de Sierra Leona son mencionados y aludidos en la sentencia de la condena, no son aludidos nuevamente en el texto, pues la propia Sala señala que son de escasa utilidad dado que en las sentencias de los casos señalados no se exponen las razones en la imposición de las penas.

4) La Sala de Primera Instancia solamente empleó criterios generales relacionados con el reclutamiento, el alistamiento y la utilización de niños soldados en los diferentes conflictos armados. Es decir, no se hicieron pronunciamientos sobre los crímenes de guerra en general o la jerarquía de los crímenes competencia de la CPI y su relevancia en la fijación de penas, lo cual también ha sido objeto de diversos estudios doctrinales.

⁴⁸⁵ CPI, *op. cit.* En dicha sentencia se estableció que había dos factores que se deberían tomar en consideración al fijar la pena: la “voluntad” de los menores, víctimas del crimen y el elemento de violencia sexual que pudo haber acompañado la comisión de los crímenes. Al considerar la atenuante de cooperación con la CPI, dicho alegato se desecha sin mayor explicación, solamente mencionando que fue considerado, pero que no tendría impacto en la determinación.

A la par de ello, la defensa solicitó presentar elementos probatorios distintos a los presentados en el juicio, pero también quedó claro que la base de esta determinación serían los elementos probatorios aportados durante el proceso, no presentándose una diferenciación clara entre la fase de condena y esta nueva etapa procesal. En esta secuencia, el 22 de septiembre de 2015, tres magistrados de la Sala de Apelaciones designados específicamente para esta tarea revisaron la sentencia emitida a la luz de lo dispuesto en el artículo 110 del ER, y decidieron que no era apropiado reducirla. El 3 de noviembre de 2017, los jueces volvieron a examinar la posibilidad de reducción de condena, y finalmente decidieron no hacerlo. El 15 de marzo de 2020, Thomas Lubanga fue puesto en libertad tras haber cumplido catorce años de prisión.⁴⁸⁶

C. Las víctimas y la reparación de daños

Una vez completado el proceso de sentencia de Lubanga, quedó la duda sobre cómo sería la modalidad de la reparación de daños a las numerosas víctimas. Como es sabido, dentro del entramado jurídico del derecho internacional existe un principio fundamental relativo a la reparación de daños por el incumplimiento u omisión de una obligación jurídica sea ésta nacional o internacional, de suerte que en casos como este, donde existen graves violaciones a los derechos humanos, la reparación se convierte en un aspecto fundamental. De esta manera, existe todo un sistema jurídico internacional enfocado a la promoción y el respeto de los derechos humanos en los distintos niveles, así como el derecho de las víctimas a la reparación de los daños ocasionados por terceros, todo lo cual se encuentra estipulado en los siguientes documentos: artículo 9.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículo 14 de la Convención contra la Tortura de 1984; artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989; artículo 6o. de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965; artículo 3o. del Convenio de La Haya sobre Leyes y Costumbres de Guerra de 1907; artículo 91 del Protocolo I de las Convenciones de Ginebra sobre Protección a las Víctimas de Conflictos Armados de 1977; artículo 41 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950; artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969; o el artículo 21.1 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.⁴⁸⁷

⁴⁸⁶ *Idem.*

⁴⁸⁷ López, *op. cit.*, p. 213.

Luego de las investigaciones elaboradas por la CPI, y una vez realizado el balance de los daños, los procedimientos de reparación de daños comenzaron en agosto de 2012, y se basaron en lo estipulado por el ER y en las Reglas de Procedimiento y Prueba, y según la Corte, éstas se aplicaron de forma integral, flexible y efectiva respetando siempre a las víctimas y sus derechos humanos. A su vez, de acuerdo con los reportes emitidos por la misma CPI, estas reparaciones tuvieron como principal objetivo garantizar el cumplimiento de la obligación de los responsables de los crímenes a reparar el daño causado. Luego de que las autoridades de la Corte notaran que Lubanga se encontraba en situación de calle, se determinó que dichas reparaciones serían cubiertas por el Fondo Fiduciario en Beneficio de las Víctimas (FFBV) de la CPI.⁴⁸⁸ Así, en 2015 se ordenó al FFBV presentar un proyecto de plan de ejecución para las reparaciones colectivas dentro de seis meses, el cual fue aprobado el 21 de octubre de 2016. Un año después, el 15 de diciembre de 2017, la Sala de Primera Instancia II estableció la responsabilidad de Lubanga sobre las reparaciones colectivas en 10 millones de dólares para reparar de forma simbólica los daños sufridos por las víctimas. El FFBV ha elegido a los asociados para la ejecución de las reparaciones colectivas en forma de servicios a través del proceso de apelación. Con ello, un total de 427 personas fueron reconocidas como víctimas del sentenciado.

La Corte aprobó reparaciones colectivas de carácter simbólico y en forma de servicios; para las reparaciones simbólicas, la Sala de Primera Instancia aprobó el plan del Fondo para la construcción de tres centros comunitarios y el lanzamiento de un programa móvil con actividades para reducir el estigma/la discriminación de los ex niños soldados, mientras que para las reparaciones colectivas en forma de servicios se aprobó el plan del Fondo para brindar rehabilitación física, psicológica, entrenamiento vocacional, así como el diseño e implementación de actividades generadores de ingresos monetarios.⁴⁸⁹ Sin embargo, también resulta importante destacar que el FFBV no operó como se esperaba, pues luego de los balances realizados se demostró la existencia de problemas internos, como la carencia de recursos económicos para garantizar las reparaciones de los daños producidos.

⁴⁸⁸ Este Fondo de la CPI ayuda a las víctimas a través de contribuciones voluntarias de donantes, en su mayoría Estados, proporcionando rehabilitación física, apoyo material y/o rehabilitación psicológica a decenas de miles de víctimas directas e indirectas de los conflictos.

⁴⁸⁹ Coalición por la Corte Penal Internacional (CCPI, 2015), *Thomas Lubanga Dylo*, disponible en: <https://www.coalitionfortheicc.org/es/casos/thomas-lubanga-dyilo> [consulta: 12 de marzo de 2022].

De manera resumida, se puede señalar que el proceso de reparación de daños es amplio y complejo,⁴⁹⁰ según se aprecia en las ocho etapas que lo conforman.⁴⁹¹ Sin duda, este proceso fue un tanto polémico, porque, de acuerdo con lo señalado algunos analistas, es la primera vez que un tribunal internacional estableciendo además no una reparación concreta sino unos principios generales de reparación, afirma que éstos no van a generar “jurisprudencia”, lo cual es insólito y ciertamente perturbador, sobre todo si se considera que la Sala ha establecido estos principios de reparación tomando como referencia la previa jurisprudencia de otros tribunales de derechos humanos, que, evidentemente, decidieron la reparación caso por caso ajustándose a las circunstancias de cada uno de ellos, pero inspirándose en su jurisprudencia anterior.⁴⁹² Además, en estas reparaciones de víctimas, de forma directa e indirecta, se asumió la noción de familia tradicional desde el punto de vista occidental, con lo que surgieron una serie de contradicciones por no considerar los matices culturales y la cosmovisión misma de las tribus en África.

Para concluir, es interesante destacar que este caso en específico, por tratarse de la primera sentencia emitida por la CPI, presentó importantes avances para el derecho internacional en materia criminal, y significó un buen aporte para el desarrollo jurisprudencial y doctrinario a considerar en los casos venideros. Además, tiene particular relevancia, porque creó todo un sistema enfocado a las reparaciones de los daños consideradas como un derecho humano de las víctimas directas e indirectas. En tal sentido, y de acuerdo con algunas opiniones externadas, la Sala reconoce la reparación

⁴⁹⁰ A modo de crítica a este proceso, se señala que en la resolución emitida por la CPI no se concreta ni una sola medida de reparación, sino que se establece detalladamente el procedimiento que se debe seguir para determinar y ejecutar tales desagravios, agregando que “dicha resolución no concreta una sola medida de reparación inmediata; se limita a establecer las directrices y los principios generales para que otros organismos de la misma Corte emitan las órdenes de reparación en un momento posterior, indeterminado y después de agotar un proceso amplio, complejo y extenso que, en la práctica, podría restar efectividad a cualquier medida de reparación”. Martínez Ventura, Jaime Edwin, “Análisis del caso Lubanga. El procedimiento de reparaciones”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Universidad Panamericana, 2014.

⁴⁹¹ Son las siguientes: 1) determinación del organismo encargado de controlar y supervisar el procedimiento de reparaciones; 2) conformación del equipo multidisciplinario de expertos; 3) definición de las formas de participación de las víctimas; 4) elaboración del plan de reparaciones colectivas, el cual a su vez conlleva otros cinco pasos; 5) revisión y aprobación del plan de reparaciones; 6) determinación de las fuentes de financiación de las órdenes de reparación; 7) implementación del plan de reparaciones, y 8) supervisión y vigilancia de la implementación del plan de reparaciones. *Ibidem*.

⁴⁹² López, *op. cit.*, p. 221.

como un derecho humano fundamental con abundante fundamento jurídico, coherente con la necesidad de trascender de una visión punitiva de la justicia a otra concepción de una justicia restaurativa que complemente a la tradicional justicia retributiva y que incluya la más amplia participación de las víctimas.⁴⁹³

2. *Proceso y sentencia condenatoria a Germain Katanga (RD del Congo, 2014)*

Germain Katanga, también conocido como Simba (“león”, en español), nació el 28 de abril de 1978, en Mambasa, provincia de Ituri, RDC; fungió como comandante en jefe de la milicia Frente para la Resistencia Patriótica de Ituri (FRPI), y es conocido por sus sanguinarias prácticas en contra de población no combatiente en los conflictos originados entre los grupos étnicos lendu, ngiti y hema. Luego de la ejecución de diversas estrategias de guerra, fue entregado por el gobierno de la RDC a la CPI el 18 de octubre de 2007; más tarde, en marzo de 2014, la Corte le impuso una sentencia de doce años de prisión, y luego se la redujeron a un total de nueve años por los crímenes cometidos en la Aldea de Bogoro.

A. Contexto

La aldea de Bogoro, provincia de Ituri, ubicada al noreste de la RDC, ha sido escenario de diversos conflictos armados entre los grupos étnicos de lendu, ngiti y hema, que han tenido sus puntos más álgidos entre los años 1999 y 2003. El 24 de febrero de 2003, el Frente de Resistencia Patriótica de Ituri (FRPI), liderado por Germain Katanga, de manera conjunta con las fuerzas militares del Frente de Nacionalistas e Integracionistas (FNI), integradas por guerrilleros de Ngiti y Lendu, ejecutaron una operación de represalia en contra de los civiles Hema en Bogoro.⁴⁹⁴ Durante el atentado, se llevaron a cabo ataques de forma generalizada, donde se ejecutaron asesinatos, saqueos, destrucción de propiedad, crímenes sexuales, como violaciones a mujeres, niños y niñas de la etnia hema, así como la implementación de niños soldados en combate por parte del FRPI. Esta intervención se

⁴⁹³ Martínez, *op. cit.*, p. 84.

⁴⁹⁴ Esta operación se llevó a cabo como respuesta a los hema por haber tomado control de Bunia, territorio de Irumu, capital administrativa de la actual provincia de Iturien, en 2002, con la ayuda del gobierno de Uganda.

caracterizó por estar premeditadamente enfocada a exterminar a la etnia hema, considerada rival. Los diversos reportes presentados por organizaciones internacionales, como Human Rights Watch, Refugees-International, Amnistía Internacional, e incluso las Naciones Unidas, reportaron el asesinato de doscientos personas civiles, o no combatientes.

Los mismos informes destacan que las propiedades de la etnia hema fueron quemadas para evitar que las personas sobrevivientes se instalaran a vivir ahí de nuevo. Estas personas, en particular mujeres y niñas, fueron violadas, torturadas y forzadas a realizar trabajos en calidad de esclavitud. Por todo esto, el caso de la masacre en Bogoro ha representado uno de los casos más sanguinarios, pero también más descuidados por el DIP, además de que ha sido pieza fundamental para que autoridades como la CPI reflexionen y establezcan pautas y los elementos necesarios para la comprensión y tipificación de la violencia sexual y los actos referidos como crímenes de guerra y de lesa humanidad. Esto ayudará a que los casos similares que se puedan presentar en el futuro cuenten con investigaciones más sólidas, profesionales y, sobre todo, que tengan perspectiva de género.

El conflicto en la RDC que aquí se trata ocurrió oficialmente entre 1998 y 2003; empero, las dinámicas violentas llevadas a cabo por los grupos armados, y el surgimiento de nuevos, ha sido una constante hasta la actualidad. Al respecto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) considera alarmante la situación en la que se encuentran cientos de miles de personas desplazadas al este del país, quienes no sólo están viviendo en condiciones terribles sin recibir la ayuda necesaria, sino que además se encuentran desprotegidas y expuestas día tras día a sufrir vulneraciones extremas de sus derechos humanos fundamentales.⁴⁹⁵ El ACNUR también destaca que un estimado de 300 mil personas, en su mayoría mujeres, niños y niñas, se vieron forzadas a desplazarse tras la brutal ola de ataques, que comenzó en junio de 2009, perpetrados por parte de varios grupos armados en las provincias congoleñas de Ituri y de Kivu Norte. Antes de estas agresiones, se estima que el país ya contaba con unos cuatro millones de personas desplazadas internas, cifra que supone cerca del 10% de la población mundial desplazada dentro de sus propios países.⁴⁹⁶

Todos los crímenes señalados y adjudicados a Katanga se demostraron recurriendo a los siguientes elementos de prueba: reportes de organismos

⁴⁹⁵ ACNUR, “Los desplazados en el este de la República Democrática del Congo víctimas de violaciones generalizadas de derechos humanos”, *Informe Anual*, Naciones Unidas, 2004.

⁴⁹⁶ *Idem*.

internacionales; reportes de organizaciones no gubernamentales locales; reporte final de la Comisión Nacional de Kenia sobre Derechos Humanos; declaraciones escritas directas de los testigos; resúmenes de declaración de testigos no pertenecientes a la CPI, así como grabaciones de vídeo presentadas por organizaciones no gubernamentales internacionales y locales.⁴⁹⁷

B. *Proceso y sentencia*

El caso Germain Katanga representa la segunda sentencia condenatoria establecida por la CPI desde su instauración. Este exlíder del Frente de Resistencia Patriótico de Ituri fue sentenciado culpable por la comisión de crímenes de guerra y de lesa humanidad en la aldea de Bogoro, cometidos el 24 de febrero de 2003. Los crímenes se llevaron a cabo como parte de una operación premeditada para exterminar a la población perteneciente al grupo étnico hema, y se le imputó el asesinato de al menos doscientas personas a manos de los miembros de su fuerza militar, a quienes proporcionó armamento militar. Las investigaciones presentadas por el equipo del Tribunal comprobaron su participación, directa e indirecta, en cinco delitos tipificados en el ER: uno que se enmarca como parte de los denominados “crímenes contra la humanidad” bajo la modalidad de asesinato, y cuatro crímenes de guerra, entre los que destacan ataque a la población civil, destrucción de bienes y saqueo. Esto, en el marco de los artículos 7o. y 8o. del propio ordenamiento. Luego de que las autoridades locales de la RDC no pusieran la atención suficiente para resolver el caso a nivel interno, Germain Katanga fue entregado en 2007 a la CPI por la cancillería gubernamental del país, y tras siete años, durante los cuales se celebraron un total de 265 audiencias y se presentaron los testimonios de 53 testigos, la Segunda Sala de la Corte determinó la culpabilidad de Katanga en la comisión de los delitos ya referidos.⁴⁹⁸

El juez Bruno Cotte afirmó que el ataque contra la aldea de Bogoro “fue organizado con premeditación para deshacerse por completo de la etnia Hema. Además de destruir sus hogares para que no regresaran, se usó la violación y la esclavitud sexual como crimen de guerra y a niños soldado

⁴⁹⁷ Para mayor información, véase Clínica Jurídica de Derecho Internacional Penal y Humanitario de la Universidad del Rosario, Colombia (s/f), “Prueba de hechos/incidentes de los elementos contextuales en el marco de las confirmaciones de cargos por delitos de lesa humanidad ante la corte penal internacional”, disponible en: <https://bit.ly/3wTjuxz>.

⁴⁹⁸ Es menester señalar que, durante el proceso de juicio, Katanga permaneció detenido en los Países Bajos.

en labores logísticas y de apoyo”. A su vez, Cotte agregó que “el acusado sabía que la milicia atacaría Bogoro de madrugada con fusiles y machetes, y el sufrimiento que ello conllevaría. Más aún, estableció con claridad que Katanga era el intermediario entre quienes cometieron los crímenes y quienes les suministraron las armas para hacerlo”.⁴⁹⁹ Tras permanecer detenido durante siete años por las autoridades de la CPI, el 23 de mayo de 2014 los jueces le dictaron una sentencia de doce años de prisión; sin embargo, luego de una serie de revisiones a su caso y después de que cumpliera las dos terceras partes de su condena, un panel conformado por tres jueces de la Sala de Apelaciones aplicó lo dispuesto en el artículo 110 del ER, relativo a la reducción de las sentencias, y decidieron reducirle la condena de los doce años a tres años y ocho meses. Finalmente, completó su sentencia en la RDC el 18 de enero de 2016.⁵⁰⁰

El artículo 110 (3) del ER estipula que “[c]uando el recluso haya cumplido las dos terceras partes de la pena o 25 años de prisión en caso de cadena perpetua, la Corte examinará la pena para determinar si ésta puede reducirse”. El párrafo 4 señala los factores a los cuales debe ceñirse el análisis de la procedencia de la reducción de la condena por parte de la Corte:

Al proceder al examen con arreglo al párrafo 3, la Corte podrá reducir la pena si considera que concurren uno o más de los siguientes factores:

- a) Si el recluso ha manifestado desde el principio y de manera continua su voluntad de cooperar con la Corte en sus investigaciones y enjuiciamientos;
- b) Si el recluso ha facilitado de manera espontánea la ejecución de las decisiones y órdenes de la Corte en otros casos, en particular ayudando a ésta en la localización de los bienes sobre los que recaigan las multas, las órdenes de decomiso o de reparación que puedan usarse en beneficio de las víctimas;
- o, c) Otros factores indicados en las Reglas de Procedimiento y Prueba que permitan determinar un cambio en las circunstancias suficientemente claro e importante como para justificar la reducción de la pena.

Conforme a lo que la CPI resolvió, la expresión “[o]tros factores” empleada por la letra c), del párrafo 3 del artículo 110 del ER apunta a los factores regulados por la regla 223 de las Reglas de Procedimiento y Prueba, cuyo tenor es el siguiente:

⁴⁹⁹ Ferrer, Isabel, “La Haya condena al congoleño Katanga por crímenes de guerra”, *El País*, 7 de marzo de 2014, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/03/07/actualidad/1394191115_530405.html [consulta: el 25 de marzo de 2022].

⁵⁰⁰ Coalición por la Corte Penal Internacional, “El caso Lubanga”, 10 de marzo de 2014, disponible en: http://www.iccnw.org/documents/CICCMedia_Briefing_jan09_opening_of_Lubanga_trial_FINAL-.pdf.

Al examinar una reducción de la pena de conformidad con los párrafos 3 y 5 del artículo 110, los tres magistrados de la Sala de Apelaciones tendrán en cuenta los criterios enumerados en el párrafo 4 a) y b) del artículo 110, además de los siguientes: a) La conducta del condenado durante su detención, que revele una auténtica disociación de su crimen; b) Las posibilidades de reinsertar en la sociedad y reasentar exitosamente al condenado; c) Si la liberación anticipada del condenado crearía una gran inestabilidad social; d) Cualquier medida de importancia que haya tomado el condenado en beneficio de las víctimas, así como los efectos de una liberación anticipada sobre las víctimas y sus familias; e) Las circunstancias individuales del condenado, incluido el deterioro de su estado de salud física o mental o su edad avanzada.

Después de su liberación en la RDC, Katanga fue llevado a juicio ante la Corte Militar Suprema en Kinshasa, donde fue inicialmente arrestado en marzo de 2005 por crímenes de guerra relacionados con la matanza de nueve trabajadores de paz bangladeshís, en Ituri. En este punto se advierte que tres testigos de la defensa en el juicio de Katanga ante la CPI enfrentan cargos dentro del mismo caso, y que los magistrados de la Corte confirmaron que Katanga no iba a ser juzgado en la RDC por los mismos crímenes imputados por la jurisdicción internacional. Al respecto, diversas organizaciones internacionales, entre ellas Human Rights Watch, manifestaron su preocupación por las posibles violaciones a los estándares internacionales de juicios justos, y pidieron a las autoridades congoleesas asegurar los derechos de los acusados a juicios justos y expeditivos.⁵⁰¹

C. Reparaciones individuales y colectivas emitidas por la CPI

Poco más de un año después de que Katanga cumpliera su sentencia, en marzo de 2017, la Sala de Primera Instancia de la CPI ordenó la emisión de reparaciones individuales y colectivas a las víctimas de los crímenes cometidos por la milicia que estuvo bajo su mando. Con ello, un total de 297 personas víctimas fueron compensadas simbólicamente con 250 dólares a cada una; a su vez, se les otorgó apoyo de vivienda, ayuda psicológica, y se diseñaron programas para generar ingresos; esto, en el marco de las reparaciones colectivas. También, la Corte exhortó al Fondo Fiduciario para las Víctimas, a destinar parte de sus recursos a las reparaciones de las víctimas

⁵⁰¹ Coalición por la Corte Penal Internacional, “Germain Katanga”, 2014, en línea, disponible en: <https://www.coalitionfortheicc.org/es/casos/germain-katanga>.

y presentar un plan de implementación antes del 27 de junio de 2017.⁵⁰² La CPI afirmó que las reparaciones tienen por objeto obligar a los responsables de delitos graves a reparar el daño que causaron a las víctimas, y permitir a la Corte asegurar que los infractores rindan cuentas por sus actos. La Sala recordó que la Corte debe hacer todo lo que esté a su alcance para asegurar que las víctimas reciban reparaciones significativas, apropiadas, adecuadas y rápidas en la medida de lo posible. Asimismo, recordó que, en todo lo relativo a reparaciones, la Sala debe tener en cuenta las necesidades de todas las víctimas, y las medidas que implemente deben garantizar su seguridad, bienestar físico y psíquico e intimidad. La Sala debe tratar a las víctimas con humanidad y debe respetar su dignidad y sus derechos humanos, siendo crucial que se otorguen las reparaciones.

En suma, las sentencias de los casos Katanga y Lubanga rompen con el señalado lento rendimiento de la CPI y, por tanto, con un periodo de dudas sobre si este nuevo organismo era capaz de llevar justicia a las víctimas de delitos de guerra, genocidio y lesa humanidad. Más aún, el caso Katanga es el primero en el que la CPI abordó ampliamente un tema de la mayor importancia: la violencia sexual como crimen de guerra. Aunque determinó que no había evidencia suficiente para culpar a Katanga de la comisión de este delito, cimentó los antecedentes para analizar casos similares en el porvenir.

3. *Proceso y sentencia contra Bosco Ntaganda* (RD del Congo, 2015)

Bosco Ntaganda nació en 1973 en Bigogwe, República de Ruanda. Durante su adolescencia, el contexto de violencia junto con los ataques perpetrados en contra de su grupo étnico de los tutsis lo orillaron a buscar refugio en la RDC, donde incursionó en las operaciones militares a los diecisiete años, cuando comenzó a combatir tanto en Ruanda como en la RDC. Era conocido, dentro del contexto bélico, como *Terminator*, debido a su brutalidad como jefe de las milicias rebeldes en Ruanda y miembro de las fuerzas gubernamentales de la RDC. Entre 2002 y 2003, se desempeñó como vicejefe militar de las FPLC, un cargo que de acuerdo con la Fiscalía de la CPI lo ubicaba en el tercer rango más alto de esa organización y como subordinado directo del entonces comandante en jefe Thomas Lu-

⁵⁰² Coalición por la Corte Penal Internacional, “Caso Katanga. La Sala de Primera Instancia II de la CPI otorga a las víctimas reparaciones individuales y colectivas”, 24 de marzo de 2017, disponible en: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1288>.

bangá. Su trayectoria militar es larga y compleja; llegó a participar en la milicia de dos países distintos, pero decidió desertar del ejército congoleño junto con cientos de soldados subordinados, lo que le permitió formar el grupo rebelde M23. Este grupo armado fue conocido por tener armas más sofisticadas y por contar con una estructura más planificada que los otros grupos guerrilleros. Al respecto, se ha señalado que “sus miembros y oficiales son antiguos milicianos de la poderosa guerrilla de Laurent Nkunda, el CNDP (Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo), que el 23 de marzo de 2009 aceptaron unirse al Ejército nacional tras un acuerdo de paz. Es esta fecha la que da nombre al movimiento, M23”.⁵⁰³

A. Contexto

Los conflictos armados entre los grupos étnicos en la RDC son una constante, en especial en la región de Ituri, donde miembros de la Unión de Patriotas Congoleños (UPC) y otros grupos militares, como el Frente para la Resistencia Patriótica de Ituri, se han enfrentado de manera constante en cruentas batallas por el control territorial; se trata de una zona que alberga importantes reservas de materias primas y minerales, como oro y diamantes. Derivado de los conflictos armados, la sociedad civil ha resultado gravemente perjudicada, se han reportado cientos de personas heridas y decenas de muertes. En esta línea, y conforme a diversos informes emitidos por varias ONG y por la misma CPI, miembros de la milicia al mando de Ntaganda cometieron una serie de atrocidades en contra de la población no participante en los combates, además del asesinato de cientos de personas, incluidas mujeres, niñas y niños. A estos crímenes se suma el reclutamiento de infantes a sus fuerzas militares para su posterior participación en los conflictos armados; también se le acusa de cometer, y permitir que su personal cometiera violaciones sexuales a los niños y las niñas menores de quince años.

Otro aspecto relevante para considerar es el gran número de personas desplazadas en calidad forzada hacia los países vecinos de la región, como resultado directo de los ataques a la población civil ejecutados bajo sus órdenes, amén de que las agresiones se planearon estratégicamente para obligar a la población a dejar sus hogares para después apropiarse del territorio. En su determinado momento, la Fiscalía advirtió que este personaje ordenó

⁵⁰³ Parellada, Gemma, “Las claves del conflicto en el este de Congo”, *El País*, noviembre de 2012, disponible en: https://elpais.com/internacional/2012/11/26/actualidad/1353938400_760908.html

a sus tropas, incluidos niños soldados, que masacraran y violaran a civiles, como una manera para apropiarse del territorio. Sin lugar a duda, se trata de uno de los líderes rebeldes con mejores tácticas estratégicas en el ámbito militar implementadas de manera conjunta con las autoridades de la RDC, y una figura clave que logró aglutinar a sus fuerzas armadas a personal gubernamental, personas de la sociedad civil y a sectores estratégicos, como la industria comercial y minera.

B. Proceso y sentencia

El proceso de Ntaganda ha representado uno de los más complejos a resolver y de los que más años le ha llevado a los jueces de la CPI para emitir una sentencia condenatoria definitiva. Luego de una serie de investigaciones, el Tribunal emitió por primera vez una orden de arresto en su contra, en 2006, por los cargos comprobados de reclutamiento de niños para emplearlos en la segunda etapa de la guerra de la RDC durante 1998 a 2003. Sin embargo, el entonces presidente de la RDC por el Partido del Pueblo para la Reconstrucción y la Democracia (PPRD), Joseph Kabila, se negó a cooperar con la CPI y no ordenó la detención de Ntaganda, que en ese entonces se encontraba dentro del país, argumentando que dicho arresto representaba una amenaza para su régimen y para la misma paz y seguridad de la RDC. El punto es que posteriormente fue de conocimiento general que el gobierno de la RDC tenía un acuerdo de paz con el movimiento Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP), una guerrilla fundada en 2006 por el señor de la guerra, Laurent Nkunda, que tenía simpatía por los tutsis y buscaba a supuestos genocidas hutus escondidos en la RDC.

En realidad, este pacto le permitió a Ntaganda ascender hasta el rango de general, desde donde aprovechó el contexto para expandir su influencia territorial y establecer alianzas con los grupos guerrilleros más pequeños, operando de manera conjunta para delinquir, cometer asesinatos y extorsiones. Sin embargo, hubo fricciones al interior de sus fuerzas armadas por el control del grupo, de tal suerte que ante las amenazas en su contra se vio forzado a buscar alternativas para su propia supervivencia, al mismo tiempo que las autoridades internacionales estaban en su búsqueda.

Después de tres años de persecución, en 2013 solicitó su extradición a la embajada de Estados Unidos en Ruanda y aceptó ser entregado y procesado por las autoridades de la CPI, justo en el momento en que ya se enfrentaba a una posible aplicación de la pena de muerte por parte de

las autoridades de la RDC, una sanción no contemplada por el ER. Acto seguido, una vez concretadas las investigaciones, el 8 de julio de 2019, la Sala de Primera Instancia VI declaró culpable a Ntaganda, más allá de toda duda razonable, de dieciocho cargos de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cometidos en Ituri, RDC, entre 2002 a 2003. La Sala determinó que era responsable, como autor directo, de parte de los cargos de asesinato como crimen de lesa humanidad y de asesinato como crimen de guerra, y del cargo de actos de persecución como crimen de lesa humanidad. Respecto de las partes restantes de esos cargos, así como en cuanto al resto de los crímenes, la Sala lo consideró responsable en calidad de coautor indirecto.⁵⁰⁴

Con estas bases, el juez Robert Fremr, el 7 de noviembre del mismo año, le estableció una sentencia condenatoria de treinta años de prisión, la condena más larga que ha emitido la Corte hasta el momento, considerando que el tiempo que el sentenciado pasó detenido por la CPI, del 22 de marzo de 2013 al 7 de noviembre de 2019, le sería deducido de la misma. El 30 de marzo de 2021, la Sala de Apelaciones confirmó la condena y la sentencia en este caso. Estas dos decisiones son ahora definitivas.⁵⁰⁵ Además, este caso tuvo la singularidad de ser el primero en el que las autoridades del Tribunal condenan por crímenes de índole sexual y de género,⁵⁰⁶ y con ello cimentó las bases para el tratamiento de la violencia sexual como ataque dentro de los conflictos armados.

C. Reparaciones

Las reparaciones de los daños se dieron a conocer el 8 de marzo de 2021 durante una audiencia pública emitida por la Corte, con fundamento en el artículo 75 del ER. En el evento, el juez presidente en los procedimientos de reparación, Chang-ho Chung, y la jueza Olga Herrera Carbuccia, hicieron un balance sobre los daños causados y las víctimas afectadas por

⁵⁰⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Corte Penal Internacional sobre sus actividades en 2018/19*, Nueva York, 2019, disponible en: <https://www.icc-cpi.int/items/Documents/A-74-324-ES.pdf>.

⁵⁰⁵ Corte Penal Internacional, “Trying individuals for genocide, war crimes, crimes against humanity, and aggression: Ntaganda Case”, febrero 2020, 2019, disponible en: <https://www.icc-cpi.int/drc/ntaganda#icc-timeline>.

⁵⁰⁶ El tratamiento de crímenes de índole sexual ya había sido abordado por la CPI, específicamente en el caso anterior de Lubanga. Este caso fue objeto de críticas, porque la jueza Odio Benito no les dio un tratamiento adecuado a las acusaciones de índole sexual, analizándolos sólo a la luz del artículo 8o. del ER.

el sentenciado, con base en el cual la Sala fijó la indemnización total por la que éste es responsable en treinta millones de dólares norteamericanos. En virtud de que el mismo juez destacó que Ntaganda se encontraba en un estado de negligencia para cumplir con las reparaciones impuestas, se instó al Fondo Fiduciario para las Víctimas de la Corte a cubrir dichas reparaciones, dentro de sus recursos disponibles, y se le otorgó la tarea de realizar esfuerzos adicionales de recaudación de fondos según fuera necesario para complementar la totalidad de la indemnización.

Asimismo, la Sala señaló que, por la naturaleza de los delitos cometidos, se consideran como víctimas a las personas afectadas de manera directa e indirecta; a personas víctimas de violación y esclavitud sexual, así como a los niños y las niñas producto de violación y abuso sexual; incluyendo como víctimas a los niños y las niñas soldado y en calidad de esclavitud. Adicionalmente, se decidió otorgar reparaciones colectivas con componentes individualizados, considerando que eran el tipo de reparación más apropiado para este caso, ya que pueden proporcionar un enfoque más completo e integral para abordar el daño multifacético sufrido por la gran cantidad de víctimas elegibles para recibir reparaciones.⁵⁰⁷

También destacó que se le dará prioridad a las personas que requirieran atención médica y psicológica inmediata, las víctimas con discapacidad y las personas de la tercera edad, las víctimas de violencia sexual o de género, las víctimas sin hogar o en dificultades económicas, así como los niños nacidos fuera de violación y esclavitud sexual y ex niños soldados. La Sala emitió la orden reconociendo particularmente el sufrimiento de las víctimas de violencia sexual y de género, y adoptando principios adicionales que deben guiar cada paso del proceso de reparación, incluyendo, entre otros, un enfoque de reparación sensible e inclusivo de género, requiriendo que la Corte considerara y atendiera las necesidades específicas de todas las personas, sin discriminación por motivos de sexo o identidad de género.⁵⁰⁸ Los jueces le dieron como fecha límite al Fondo Fiduciario para las víctimas el 8 de septiembre de 2021 para presentar una propuesta a implementar para llevar a cabo las reparaciones de los daños. También se contempló un

⁵⁰⁷ Las modalidades de reparación podrán incluir medidas de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción, las cuales podrán incorporar, cuando corresponda, un valor simbólico, preventivo o transformador. Se instruyó al Fondo Fiduciario para las Víctimas a diseñar un proyecto de plan de implementación sobre la base de todas las modalidades de reparación identificadas en la Orden, en consulta con las víctimas. CPI, “Caso Ntaganda: la Sala de Primera Instancia VI de la CPI ordena reparaciones para las víctimas”, disponible en: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1572>.

⁵⁰⁸ *Idem*.

plan para las víctimas prioritarias a más tardar el 8 de junio de 2021, lo cual todavía a mediados de 2022 se encontraba en curso.

4. *Sentencia condenatoria y exoneración* *a Jean-Pierre Bemba (RCA, 2016)*

Dentro de la investigación de la República Central Africana destaca el caso de Jean-Pierre Bemba Gombo, el único individuo que ha sido sentenciado en dos ocasiones por la CPI, pero por dos delitos diferentes, aunque entrelazados entre sí. Nació el 4 de noviembre de 1962 en la localidad de Bokada, provincia de Équateur, RDC, y se desempeñó como presidente del Movimiento para la Liberación del Congo (MLC), partido político fundado por él, y fungió como comandante en jefe de su rama militar, en el ELC. En 2002, los uniformados del MLC, grupo al que dirigía, entraron en la RCA, país vecino, para ayudar al presidente Ange-Félix Patassé a sofocar un intento de golpe de Estado. Durante la presencia del MLC en territorio centroafricano, de acuerdo con los datos de su sentencia leída por la jueza presidenta Sylvia Steiner, deja claro que, aunque Bemba no estaba presente en la RCA, “sí estuvo al mando” y “recibió informes diarios” en los que constaban los crímenes que sus soldados estaban cometiendo. En este sentido, la principal causa por la que se le acusaba era por ser el máximo responsable militar de las tropas del MLC que cometieron una serie de asesinatos, saqueos y violaciones en amplias zonas de la RCA. Finalmente, fue detenido por la CPI el 24 de mayo de 2008, cuando era miembro del Senado de la RDC. Los fiscales de la CPI, en un primer momento, consiguieron demostrar que Bemba comandaba esas tropas, a pesar de los intentos de éste por comprar a los testigos durante su proceso.

Tras un largo camino procesal, el 21 de junio de 2016, Bemba fue condenado a dieciocho años de prisión, por tres crímenes de guerra y dos de lesa humanidad cometidos por sus tropas en la vecina RCA entre 2002 y 2003. La Fiscalía había pedido que Bemba fuera condenado al menos a veinticinco años de prisión; sin embargo, los jueces a cargo del caso no consideraron que esa fuera la pena proporcional a la gravedad de los crímenes cometidos y a su grado de culpabilidad. No obstante, los abogados defensores advirtieron que apelarían tal sentencia, de tal suerte que dos años más tarde, el 8 de junio de 2018, el sentenciado quedó absuelto de los cargos de crímenes de guerra y de lesa humanidad que se le habían imputado. En consecuencia, la Corte le revocó la condena, y en la resolución del recurso se argumentó que Bemba no podía ser penalmente responsable por los

crímenes cometidos por las tropas del MLC. La exoneración produjo gran inconformidad, no sólo para las víctimas y sus respectivas familias, sino también para los críticos del Tribunal y académicos y doctrinarios del DIP.

A. Contexto

Jean Pierre Bemba fue un actor clave en el conflicto armado que aconteció en el territorio de la RCA, con el enfrentamiento entre las fuerzas armadas del gobierno, comandadas por el presidente Ange Félix Patassé y las fuerzas rebeldes del comandante en jefe de las fuerzas armadas de dicho país, François Bozizé, quien tenía planeado derrocar al gobierno de Patassé a través de un golpe de Estado. Durante los sangrientos combates, el entonces presidente Patassé le solicitó a Jean Pierre Bemba apoyo para poder hacer frente a las fuerzas rebeldes, procediendo éste a convocar, bajo la figura de comandante de su equipo militar, a un estimado de 1,500 soldados, a quienes ordenó cruzar la frontera de la RCA y enfrentar a las tropas de Bozizé dentro del territorio centroafricano. Durante los años que van de 2000 a 2003, los elementos militares enviados premeditadamente por Bemba que pertenecían al MLC cometieron una serie de ataques y asesinatos en contra de la población civil en territorio de la RCA, agresiones que fueron posibles porque mientras los grupos de rebeldes que Bemba encabezaba entraban y avanzaban en el territorio extranjero, los combatientes nacionales se retiraban del lugar. El catálogo de delitos cometidos comprendió el desalojo, saqueo de bienes, intimidación, asesinatos, actos humillantes y degradantes y violaciones de índole sexual. A su vez, el *modus operandi* se extendía a otra serie de actividades, como el robo de cultivos de café, asalto a bancos, tráfico de personas y de armas, entre otras acciones criminales.

Luego de que organizaciones de la sociedad civil ejercieran presión para que la CPI interviniera en la RCA y en la RDC, la Fiscalía decidió abrir una investigación en 2007, y el 23 de mayo de 2008 dieron inicio las investigaciones, y entre las medidas resultantes se emitió una orden de arresto en contra de Bemba por la comisión de crímenes de su competencia; en específico: violación como crimen de lesa humanidad y como crimen de guerra; tortura como crimen de lesa humanidad y crimen de guerra; atentados contra la dignidad personal como crimen de guerra; y saqueo como crimen de guerra. Al día siguiente, las autoridades belgas arrestaron a Bemba, quien estaba en el país en ese momento, el 24 de mayo de ese año, y fue transferido y entregado a la CPI gracias a la cooperación con las autoridades belgas y holandesas.

B. *Proceso y sentencia*

Un día después de su arresto, el inculpado compareció ante los jueces de la Cámara preliminar, y aunque se aceleró el procedimiento, su audiencia inicial de confirmación de cargos se pospuso dos veces, para finalmente celebrarse en enero de 2009, ocasión en que los jueces competentes señalaron la evidencia de los cargos imputados a Bemba; empero, de manera inesperada, solicitaron su libertad provisional, lo que desató la inmediata respuesta de la Fiscalía impugnando la decisión y, tras otro análisis del caso, la Sala de Apelaciones revocó la libertad preventiva. El juicio finalmente comenzó en noviembre de 2010 y finalizó el 13 de noviembre de 2014. El 21 de marzo de 2016, la Sala de Primera Instancia III condenó a Bemba a dieciocho años de prisión, por tres crímenes de guerra y dos de lesa humanidad cometidos por sus tropas en la vecina RCA entre 2002 y 2003. Los jueces determinaron que la evidencia demostraba, más allá de una duda razonable, que se habían cometido asesinato, violación y saqueo, tal como los define el ER, y que Bemba tenía autoridad y control efectivos sobre los perpetradores directos del MLC.

La Fiscalía había pedido una sentencia condenatoria de al menos veinticinco años de prisión, al considerar que esa pena sería proporcional a la gravedad de los crímenes cometidos y a su grado de culpabilidad. La sentencia no llegó a los veinticinco años de prisión solicitada, pero es mayor que los catorce años que pedía la defensa del exlíder congolés. Los jueces sostuvieron que la sentencia emitida era justa; empero, admitieron que Bemba presentaba indiferencia por el DIH durante su control operacional, y falló a la hora de responder adecuadamente a los reportes de violaciones al mismo.

Los jueces determinaron que las sentencias serían cumplidas concurrentemente, de tal suerte que los ocho años que pasó bajo custodia por la CPI desde su arresto fueron descontados. Durante la sentencia, los jueces destacaron que los actos de violación fueron perpetrados en circunstancias agravantes, ya que fueron practicados con marcada crueldad y contra víctimas especialmente vulnerables. A lo largo del juicio, por lo menos 5,229 víctimas civiles fueron autorizadas para participar en el proceso judicial de Bemba, el mayor número en la historia de la CPI hasta ese momento. De acuerdo con el ER, las víctimas que participan en los juicios de la CPI pueden recibir reparaciones en el caso de un veredicto de culpabilidad. El juicio resultó en la primera condena por responsabilidad de mando de la CPI y la primera condena por crímenes sexuales y basados

en el género. El fallo subrayó la crueldad de las tropas del MLC, que utilizaron la violación como crimen de guerra, y recogió duros testimonios de víctimas, algunas de ellas narradas por menores de edad, las cuales llegaron a sufrir abusos por parte de decenas de soldados frente a sus familiares. La sentencia fue leída por la jueza presidenta Sylvia Steiner, quien dejó claro que, aunque Jean-Pierre Bemba no estaba presente en la RCA, “sí estuvo al mando” y “recibió informes diarios”, en los que constaban los crímenes que sus soldados estaban cometiendo. Añadió que Bemba era el máximo responsable militar de las tropas del MLC que cometieron asesinatos, saqueos y violaciones en amplias zonas de la RCA. Además, sostuvo que el sentenciado falló en su deber de tomar medidas efectivas para prevenir o evitar los crímenes cometidos por las fuerzas bajo su mando.

C. La exoneración

El 8 de junio de 2018, la jueza belga, Christine van den Wyngaert, tomó la palabra y notificó que la Sala de Apelaciones de la CPI estableció, por mayoría, que la Sala de Primera Instancia III de la Corte había errado en la condena de Bemba, por lo que era necesario absolverlo de la condena impuesta: “Se ha ignorado una evidencia testimonial determinante y es que la capacidad que tenía Bemba para investigar y castigar los crímenes que tenían lugar en la República Centroafricana era limitada”, fueron sus palabras. Sin más, los magistrados concluyeron que el sentenciado no era consciente de las acciones de sus hombres en la RCA. Así, la Corte revocó la condena a Bemba, y le absolvió de toda su responsabilidad en las matanzas, las torturas y las violaciones cometidas por un millar de sus hombres, militares del MLC, un grupo rebelde que él mismo fundó con el apoyo logístico y económico de Uganda.

La sala de apelaciones basó su decisión con el argumento de que el procesado no podía ser penalmente responsable por los crímenes cometidos por las tropas del MLC, ya que si bien sus tropas violentaron a la población civil, eso no le hacía un criminal de guerra. Con olor a argumentos más a modo de la defensa, los jueces consideraron que la sentencia revocada era muy genérica, “errónea” y no tenía en cuenta algunos “esfuerzos” de Bemba por detener los crímenes que se habían estado cometiendo en la RCA. En pocas palabras, para los magistrados del recurso, el congoleño sí intentó frenar las violaciones y los asesinatos en el momento en el que “supo” la realidad de lo que estaba ocurriendo bajo su mandato. Esta absolución es definitiva, y no cabe recurso ella misma, según subrayó la propia Corte.

Para ese momento, Bemba llevaba ya una década compartiendo la prisión internacional de Scheveningen, en La Haya.

A pesar de esta absolución, él debía permanecer encarcelado hasta mediados de junio de 2018, fecha en la que la Corte decidiría si se le mantenía detenido o se esperaba a que el tribunal se pronunciara por otra causa pendiente por delitos contra la administración de la justicia, después de que intentara sobornar a los testigos durante su juicio principal. El Tribunal consideró que teniendo en cuenta que ya se había cumplido más del 80% de la pena máxima posible (para un caso de soborno de testigos), era muy probable que enfrentara el juicio en proceso de libertad, dado que su detención simplemente no era justa para garantizar su aparición para la sentencia. Con esta conclusión, se ordenó la libertad provisional de Bemba, siempre y cuando no desobedeciera ciertas condiciones, tales como ofrecer declaraciones públicas sobre este caso o no cambiar de domicilio sin previo aviso al tribunal. También tendría que entregarse “de forma inmediata” a las autoridades pertinentes si así lo determinara la Sala de Primera Instancia. Esta decisión judicial, si bien desconcertante y en franco contraste con lo decidido por otros tribunales criminales internacionales en casos similares, puso fin a una década de privación de libertad para Bemba, quien fundó el MLC, el mismo grupo que cometió una de las mayores atrocidades que vivió la RCA y líder de los milicianos que violaron, saquearon y asesinaron a miles de civiles entre 2002 y 2003.

D. Segunda sentencia condenatoria

El juicio de Bemba se desarrolló entre 2010 y 2016, un periodo en el que la Fiscalía alegó una conspiración para ejercer una influencia indebida sobre varios testigos que participaban en el juicio, incluso a través de incentivos monetarios e instrucciones para brindar falso testimonio. El propio Bemba fue colocado en el centro de la conspiración junto con cuatro asociados: dos miembros de alto rango del equipo de defensa de Bemba; un testigo de la defensa, y un parlamentario congoleño (Jean-Pierre Bemba Gombo, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu y Narcisse Arid). Este es el primer caso de la CPI relacionado con delitos contra la administración de justicia en virtud del artículo 70 del ER. El juicio se inició en septiembre de 2015, y en octubre de 2016, la Sala de Primera Instancia VII declaró culpables a los cinco acusados de varios delitos contra la administración de justicia relacionados con las declaraciones falsas de los testigos de la defensa en el caso *El fiscal vs. Jean-Pierre Bemba Gombo*. Sus sentencias se dictaron el 22

de marzo de 2017. Los acusados apelaron, pero en marzo de 2018 se confirmaron la mayoría de sus sentencias. El 17 de septiembre de 2018 se pronunciaron nuevas sentencias para Bemba, Mangenda y Kilolo. Las condenas y absoluciones en relación con los cinco acusados son definitivas.

*E. Crítica a la sentencia y exoneración
de Jean-Pierre Bemba*

La condena de Bemba emitida en 2016 fue aplaudida por parte de los expertos en DIP y derecho internacional general, porque representaba un caso histórico en el que por primera vez la CPI valoraba a la violación como arma de guerra y condenaba a un líder por los crímenes que otros habían cometido bajo su dirección. Sin embargo, el triunfo de ser la primera condena del tribunal de La Haya por responsabilidad de mando y la primera con una perspectiva de género fue pírrica, en virtud de que la decisión absolutoria cambió totalmente el panorama y polarizó las opiniones. Por un lado, se encontraban los afectados directos, las al menos 5,229 víctimas del MLC, quienes recibieron con total decepción y desagrado la noticia; y por el otro, se hallaban los fieles seguidores que vitoreaban e instaban a Bemba a explorar la posibilidad de solicitar una indemnización a la Corte por el tiempo que había permanecido en detención si sus abogados eran capaces de argumentar sólidamente que el encarcelamiento había sido un error. Por su parte, los jueces involucrados en la polémica decisión también opinaron; por ejemplo, el juez Sanji Mmasenono y el juez Piotr Hofmański se manifestaron en contra y declararon que ellos habrían confirmado la condena, mientras que el juez Van den Wyngaet y el juez Howard Morrison emitieron una opinión separada, en la que subrayaban la necesidad de mantener un proceso y sentencia justos.

Empero, las principales críticas sobre el suceso se dieron al propio interior de la CPI, como la pronunciada por la entonces fiscal de la Corte, Fatou Bensouda, al declarar que

Es lamentable que este “significativo e inexplicable quiebre”, como lo describieron los jueces disidentes, con la jurisprudencia anterior de la Corte y su reemplazo con estándares nuevos, inciertos y que no han sido probados haya tenido lugar en el caso más grave de violencia sexual y de género de esta Corte hasta la fecha; más aún hoy que existe una profunda necesidad de dejar en claro globalmente que estos crímenes aberrantes no pueden quedar impunes... El largo camino en la búsqueda de justicia en el caso Bemba es un testimonio de la inquebrantable valentía y determinación de

las víctimas de la RCA para luchar contra la impunidad. El caso Bemba representará por siempre un importante reconocimiento de los crímenes de violación, asesinato y saqueo sufridos por las víctimas de la RCA en manos del *Mouvement de Libération du Congo*. Las tropas estaban efectivamente bajo la autoridad del Sr. Bemba que tenía conocimiento de los crímenes cometidos durante el conflicto de la CAR de 2002-2003. El fallo de apelación de Bemba confirma esto.⁵⁰⁹

Bruno Hyacinthe Gbiegba, coordinador adjunto de la Coalición Nacional por la CPI de la RCA, declaró:

Si hoy la CPI no puede aplicar el Estatuto de Roma contra superiores jerárquicos, eventualmente no podrá llegar a ninguna sentencia, dado que la misma fue instituida justamente para juzgar a esta categoría de funcionarios. Si la CPI no condena a los superiores por los crímenes de sus subordinados, ¿qué recurso puede haber para las víctimas contra sus verdugos? Esta decisión injusta sólo servirá como un estímulo para los comandantes de guerra que dirigen remotamente las operaciones de sus tropas.⁵¹⁰

Por su lado, la entonces directora ejecutiva de Iniciativas de Mujeres para la Justicia de Género, Melinda Reed, también se pronunció al respecto: “En este año en el que celebramos el 20o. aniversario del Estatuto de Roma, es una gran decepción notar que, hasta la fecha, no ha habido una sola condena exitosa por crímenes sexuales y de género”.⁵¹¹

Finalmente, Karine Bonneau, jefa de la Oficina de Justicia Internacional de la FIDH, expresó:

Hace unos meses, publicamos un informe sobre los sobrevivientes de las tropas de Bemba, que son alrededor de 5000 víctimas. Los sobrevivientes con los que nos reunimos esperaban ansiosamente una reparación por los horrores que sufrieron. Hoy, los jueces acaban de robar sus últimas esperanzas de ser compensadas y los han dejado nuevamente con su soledad y su precariedad.⁵¹²

Por desgracia esta no es la primera ocasión que sucede un hecho de tales características en la CPI, como se ha podido observar en las sentencias emi-

⁵⁰⁹ Coalición por la Corte Penal Internacional (s/f), “Jean-Pierre Bemba Gombo absuelto por la Cámara de Apelaciones de la CPI”, disponible en: <https://www.coalitionfortheicc.org/es/news/20180621/jeanpierre-bemba-gombo-absuelto-por-la-camara-de-apelaciones-de-la-cpi>

⁵¹⁰ *Idem.*

⁵¹¹ *Idem.*

⁵¹² *Idem.*

tidas hasta este momento, en las que la no inclusión de los crímenes sexuales y perspectiva de género ha sido una constante que se ha visto reflejada en los fallos anteriores sobre los cargos contra Lubanga en 2006 y Katanga, así como en las absoluciones posteriores de Ngudjolo por este tipo de crímenes. Ante el desalentador panorama que se observaba y que enrarece el ambiente hasta el presente, el Fondo Fiduciario en Beneficio de las Víctimas propuso el lanzamiento de un programa de acuerdo con su mandato de asistencia, para brindar rehabilitación física, psicológica y apoyo material en beneficio de las víctimas de la situación de la RCA y sus familias; sus recursos para tal asistencia son completamente voluntarios, de donantes estatales, institucionales e individuales. Para variar, este tema aún está en curso.

5. *Proceso y sentencia condenatoria a Ahmad al-Faqi al-Mahdi (Mali, 2016)*

Este caso encuadra dentro de la investigación de la República de Malí, y tiene por protagonista principal a Al-Faqi al-Mahdi, un presunto miembro de *Ansar Eddine*, movimiento vinculado a Al-Qaeda en la zona del Magreb islámico, que encabezó la organización llamada Hisbah hasta septiembre de 2012, y a quien se le atribuyó responsabilidad por ser coautor en los crímenes de guerra dirigidos intencionalmente contra monumentos históricos y edificios dedicados a actividades religiosas, un total de nueve mausoleos y una mezquita, en la ciudad de Tombuctú, ubicada en Malí durante junio y julio de 2012, un sitio inscrito desde 1988 en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.⁵¹³ Se trata de la primera ocasión que la CPI procesa a una persona por la destrucción de patrimonio cultural como crimen de guerra, lo cual fue celebrado y considerado por la UNESCO como un gran paso para frenar la impunidad por la destrucción del patrimonio cultural y natural de la humanidad.

A. *Contexto*

La República de Malí es uno de los Estados con mayor extensión territorial en el continente africano, al tiempo que figura entre los de más

⁵¹³ La Lista del Patrimonio Mundial incluye en la actualidad un total de 1,121 sitios (869 culturales, 213 naturales y 39 mixtos) en 167 Estados partes. La Convención de la UNESCO es única, porque liga el concepto de conservación de la naturaleza con la preservación de los sitios culturales.

elevados índices de pobreza a nivel mundial, y a pesar de que cuenta con grandes reservas de recursos naturales, oro, fosfatos, caolín, sal, piedra caliza, uranio, yeso, granito, bauxita, mineral de hierro, manganeso, estaño y cobre, que se explotan al mínimo por la sociedad y el gobierno, siendo mayormente aprovechados por empresas trasnacionales con mandos gerenciales ubicados en las viejas y nuevas potencias coloniales. La herencia colonial francesa se tradujo en grandes enemistades y crisis políticas al interior del país, las cuales han tenido resonancias hasta el presente. El golpe de Estado⁵¹⁴ al gobierno de Malí acontecido en 2012, contexto en el que estuvo inmerso e involucrado Al-Mahdi, fue fruto de las crecientes tensiones interétnicas y la afluencia de combatientes vinculados a organizaciones terroristas como Al-Qaeda, y consistió de brutales ataques sistemáticos y generalizados en contra de la población civil, la cual se vio forzada a adoptar el estricto código religioso, de vestimenta y conducta, pues de lo contrario sufrían castigos severos o atentados directos en contra de su integridad física. A su vez, por la naturaleza interétnica de los conflictos, la violencia trascendió fronteras y se extendió a lo largo de los países vecinos, como Burkina Faso y Níger. El resultado de estos episodios se estima en la muerte de poco más de 10,000 personas del África Occidental y más de un millón de personas desplazadas forzadas.

En medio de este contexto de grave crisis y convulsión política y militar, Al-Mahdi ordenó a integrantes de la Hisbah una serie de ataques dirigidos contra distintos lugares de gran relevancia histórica para el Estado de Malí, los primeros de ellos ordenados contra siete mausoleos de santones musulmanes ancestrales de la zona y posteriormente contra la puerta de madera labrada de la mezquita de Sidi Yahia,⁵¹⁵ del siglo XV, redirigiendo después los atentados contra los mausoleos de la mayor mezquita de la ciudad, la de Djingareyber, ambos en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO. Esta destrucción se tradujo en la pérdida de los lugares históricos, religiosos y espirituales más importantes del país, y a su vez se presentó como un socavamiento irreversible en contra de todo un pasado histórico, religioso e identitario de esa sociedad africana.⁵¹⁶

⁵¹⁴ El 22 de marzo de 2012, un grupo de militares ejecutó un golpe de Estado en Malí, que destituyó al presidente Amadou Toumani Touré y disolvió las instituciones democráticas. La deposición fue llevada a cabo por la denominada Comisión Nacional para la Reconstrucción de la Democracia y la Restauración del Estado (CNRDR), dirigida por Amadou Sanago.

⁵¹⁵ La cual, de acuerdo con la tradición mística sufi, debía permanecer cerrada hasta el fin de los tiempos.

⁵¹⁶ En este sentido, resulta menester destacar lo que el filósofo Pablo Cortés Jiménez señala: la destrucción de patrimonio cultural entraña consecuencias catastróficas. En efecto, la

Cabe señalar que las construcciones vulneradas fungían exclusivamente como lugares de culto y no tenían usos directos o indirectos para fines militares.⁵¹⁷ El 28 de enero Tombuctú era recuperada, pero para entonces, según datos ofrecidos por la propia UNESCO, la cifra de manuscritos, de valor incalculable, robados o quemados por grupos radicales islámicos, entre junio de 2012 y enero de 2013, que inicialmente se había estimado en unos 2,000 documentos, ascendía al menos a 4,200.⁵¹⁸ Esto es un claro ejemplo de cómo la religión —cuando es llevada a límites extremos, fanatismo y extremismo religioso, principalmente— causa daños irreparables para toda la comunidad internacional.

B. *Análisis de la sentencia*

En julio de 2012, el ministro de Justicia de Malí remitió a la OTP de la CPI una carta⁵¹⁹ donde informaba sobre la crisis en el norte del país, y manifestaba su incapacidad para solventar tal situación. Este comunicado dejó en claro que no se produciría vulneración del principio de complementariedad de la actuación de la Corte, puesto que no existía ningún procedimiento nacional en Malí ni en ningún otro Estado en relación con los mismos crímenes. Acto seguido, la OTP confirmó la apertura de los exámenes preliminares, para posteriormente determinar si los hechos reportados eran ciertos y si la Corte disponía de bases razonables para iniciar la investigación procesal del asunto, asegurado lo cual la CPI confirmó su decisión de abrir una investigación y continuar con el resto del proceso y destacó su competencia

pérdida de bienes culturales facilita la manipulación de la historia haciendo desaparecer el pasado, ayudando a que desaparezcan los elementos que definen un pueblo. La subsiguiente crisis de identidad puede generar un alto grado de inestabilidad, conflictividad y tensión en la pugna por una nueva identidad. Cortés, Jiménez, P., *La destrucción de patrimonio cultural en caso de conflicto armado: consecuencias, dilemas, herramientas para combatirla*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, núm. 31, 2019.

⁵¹⁷ Estos lugares de culto fueron incluidos en 2012 en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro de la UNESCO. Previamente, en 1988, Tombuctú fue incluida en la Lista de Patrimonio Mundial.

⁵¹⁸ UNESCO Press, “Informe del Grupo de Expertos de la UNESCO para Mali”, París, 2014, disponible en: <https://en.unesco.org/pressroom>, [consulta: 1o. de mayo de 2022].

⁵¹⁹ Para ello se tomó como base lo establecido en el artículo 14 del ER, donde se señala la posibilidad que tiene un Estado parte de remitir a la Oficina del Fiscal una carta solicitándole la apertura de una investigación sobre una determinada situación donde se hayan cometido uno o más crímenes de la competencia de la Corte, debiendo exponer en este reporte todos los detalles posibles para su posterior análisis por parte del personal de la CPI.

temporal (*ratione temporis*) y territorial o personal (*ratione loci, ratione personae*) para enjuiciar este asunto, puesto que Malí fue uno de los primeros países en incorporarse al ER el 17 de julio de 1998, y depositó el instrumento de ratificación el 16 de agosto de 2000. Por tanto, la CPI se declaró competente para juzgar los crímenes cometidos en Malí o por ciudadanos malienses desde 2002.

Este caso fue muy particular, porque no se reportaron los crímenes que habitualmente sanciona la Corte, la cual encontró suficientes evidencias para continuar investigando con profundidad respecto de los siguientes crímenes de guerra: asesinato, mutilación o tortura inhumana, ejecuciones sin un juicio con todas las garantías, destrucción intencionada de patrimonio histórico-religioso, saqueo y violación. Con esta base, una vez que la Fiscalía comienza una investigación formal sobre los crímenes señalados, va a asumir la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectividad de la investigación y persecución de los crímenes y los criminales.

Al respecto, a la luz del artículo 58.1 del ER, intitulado “Orden de detención u orden de comparecencia dictada por la Sala de Cuestiones Preliminares”, esta instancia emitió, el 18 de septiembre de 2015, una orden de arresto contra Al Mahdi, quien ya se encontraba detenido en Níger. Su detención estuvo justificada en el hecho de que era miembro destacado de la organización Ansar Dine, así como en el constatado riesgo de fuga, y en la posibilidad que tenía de influir en los testigos identificados por la OTP. Las autoridades de Níger, atendiendo al requerimiento de detención y entrega emitidos por la CPI, entregaron al aprehendido a la Corte el 26 de septiembre de 2015.

El juicio transcurrió de manera fluida, sin ningún incidente destacable, y aunque el acusado se declaró culpable, ello no impidió el desarrollo del procesamiento, pues como es conocido, la confesión no evita el juicio oral, y además, existe la necesidad de verificar la veracidad de la confesión, así como la culpabilidad del acusado durante la fase de enjuiciamiento. Ante la declaración de culpabilidad del acusado en la segunda vista, la Sala de Primera Instancia debió comprobar que tal declaración se realizó de forma voluntaria y con conocimiento de las consecuencias, al tiempo que la Fiscalía probó la acusación formulada durante el juicio (artículos 65.1 del ER y 139 de las Reglas de Procedimiento y Prueba).⁵²⁰

⁵²⁰ Pineros Polo, Elena, “Primera condena de la Corte Penal Internacional por destrucción de patrimonio histórico en Tombuctú: el caso Al Mahdi”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 18, España, 2020, pp. 104-129.

Superada esta fase, para el 27 de septiembre de 2016, la Sala de Primera Instancia VIII lo declaró culpable como coautor de la destrucción intencionada de edificios dedicados a la religión en una situación de conflicto armado de carácter no internacional y le estableció una condena de nueve años de prisión. Sin embargo, para el 25 de noviembre de 2021, su pena se redujo en dos años, de tal suerte que este individuo completó su sentencia el 18 de septiembre de 2022.

C. *Reparación de daños*

El 17 de agosto de 2017, la Sala de Primera Instancia VIII emitió una orden de reparación en la que se concluye que Al-Mahdi es responsable de cubrir 2.7 millones de euros en gastos por concepto de reparaciones individuales y colectivas para la comunidad de Tombuctú, Malí, por perpetrar de manera premeditada ataques en contra de edificios religiosos e históricos de gran importancia. Luego del estudio que reveló que Al-Mahdi no cuenta con la posibilidad económica de cubrir la multa, la Sala exhortó al Fondo Fiduciario para las Víctimas a complementar la concesión de reparaciones; a su vez, le pidió al Fondo la elaboración, y presentación, para el 16 de febrero de 2018, de un plan de acción que contenga los objetivos, los resultados y las actividades necesarias para la puesta en marcha de la reparación de los daños causados.

El 8 de marzo de 2018, la Sala de Apelaciones confirmó, en su mayor parte, la orden de reparaciones correspondiente. Para concluir, es de subrayar que en este caso la CPI estableció tres categorías de víctimas: en primer lugar, los habitantes de Tombuctú, quienes mayor daño sufrieron como consecuencia de los crímenes objeto de la condena; en segundo y tercer plano, respectivamente, sitúa a los ciudadanos de Malí y a toda la comunidad internacional en conjunto.

La orden tiene en cuenta las dificultades de la población de Tombuctú para presentar las solicitudes en esta fase procesal de reparación del daño, aclarando que rige el principio de igualdad de trato a todas las víctimas, garantizando el acceso a la información sobre el procedimiento de reparación a todas ellas por igual, independientemente de si participaron en el proceso judicial o no.⁵²¹

⁵²¹ *Idem.*

III. POSTURA HISTÓRICO-POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO ANTE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL Y SU INFLUENCIA EN EL SISTEMA PUNITIVO NACIONAL

1. *El papel de la delegación mexicana en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas para el establecimiento de la CPI*

Quienes conocemos a detalle el desarrollo histórico, y en su momento, participamos directa e indirectamente en el proceso de creación de la CPI, recordamos con cierta nostalgia y entusiasmo a la vez, que el ER fue adoptado en “Campidoglio” (corazón cívico y político de la ciudad de Roma, Italia), el 17 de julio de 1998, tras una larga jornada que duró cinco semanas —la Conferencia Diplomática de Roma— había iniciado el 15 de junio anterior. Aquí se realizaron interesantes ejercicios de toma de posición y se encaminaron diversos esfuerzos por hacer coincidir los diversos sistemas legales, doctrinas, escuelas, ideas y posturas de las naciones de todo el mundo, para lograr así reflejarlas en un único instrumento, que no debe entenderse como la suma de un todo, sino como un verdadero híbrido, que a pesar de los criterios en pugna sí logró al final reflejar las diversas influencias de todos los participantes en su elaboración, pero sin postularse enteramente por ningún sistema legal o familia jurídica del mundo en particular.⁵²² Como comentario, es justo decir que la tarea no era para nada fácil, y que en realidad la labor de los asistentes fue ardua, comprometida y muy delicada, no obstante que las expectativas no eran altas.

Los presentes se enfrentaron a una conferencia inusitada por su carácter, como por la adopción de un estatuto de tal excepcionalidad, importancia y trascendencia histórica; aunado a que en el proyecto de estatuto que la comisión preparatoria había entregado a los representantes de los diversos países en la Conferencia se encontraban más de 1,700 corchetes, que ciertamente representaban desacuerdos y distintas opciones a un mismo artículo, algunas de las cuales eran diametralmente opuestas, sin contar con las más de 200 propuestas oficialmente sometidas a la Conferencia por los diversos

⁵²² Dado que esta parte de la investigación no es lugar para abordar toda la actividad previa y la que se desarrolló a lo largo de la Conferencia Diplomática de Roma, sino sólo lo referente al papel que desempeñó el Estado mexicano. Para los interesados se recomienda leer el apartado introductorio de Roy S. Lee, “The Rome Conference and its Contributions to International Law”, 2000, *op. cit.*, pp. 1-39.

países, además de las de tipo oral y sugerencias distribuidas de manera informal.⁵²³

El 17 de julio de 1998, el último día de la Conferencia, a las 19:15 horas, el comité se reunió en pleno, y tras diversos retrasos para permitir consultas entre las delegaciones, además de votar en contra de propuestas de Estados Unidos y la India para reformar el Estatuto y continuar las negociaciones, lo que retrasaría definitivamente su adopción, finalmente, alrededor de las veintidós horas de ese día, el Estatuto de la Corte Penal Internacional fue adoptado por 120 votos a favor, siete en contra y veintiún abstenciones.⁵²⁴ La opinión común fue que, aun cuando el instrumento era imperfecto, constituía un paso trascendental en la historia de la humanidad, dado acertadamente en vísperas del tercer milenio. Fue visto por muchos como el mejor documento jurídico que era posible crear bajo las circunstancias imperantes, y por esa razón las diversas posiciones nacionales habían sido soslayadas en un espíritu de flexibilidad y compromiso. Así lo estimó abiertamente el secretario general de las Naciones Unidas, al considerarlo como un paso histórico en el camino a favor de la universalidad de los derechos humanos y el imperio de la ley.

México participó en la Conferencia a través de su Delegación, que estuvo presidida por el embajador Sergio González Gálvez —gran diplomático, recientemente fallecido, a quien auxilié personalmente antes y durante las dos primeras semanas del importante evento—, operador de la cancillería que hizo propuestas interesantes, algunas de las cuales no cuajaron por no haber logrado superar su tono mediático, su ocasional percepción sesgada del derecho y de la alta política internacionales, amén de su influencia subjetiva que se observa a primera vista en la titubeante actitud gubernamental

⁵²³ Al respecto, Roy S. Lee acota: “No obstante las conferencias previas de codificación, la Conferencia Diplomática contó con un gran número de 160 países participantes, los cuales fueron entusiastamente asistidos por más de 20 organizaciones inter-gubernamentales, 14 agencias especializadas de las Naciones Unidas y una coalición de más de 200 organizaciones no-gubernamentales. Aunado, 474 periodistas fueron acreditados para cubrir el evento. Las organizaciones no-gubernamentales, que representan una gama amplia de intereses y preocupaciones, fueron particularmente activas. Estas produjeron documentos y publicaciones en una base actualizada diariamente, organizaron entrevistas y labor de cabildeo con las diversas delegaciones y dotaron a la prensa con certeros análisis de los importantes desarrollos de la Conferencia. Las ONG’s proporcionaron ímpetu a la Conferencia y su contribución fue vital para el éxito de ésta” (*op. cit.*, Roy S. Lee, p. 14 —traducción libre del idioma inglés—).

⁵²⁴ Pese a que la votación era secreta, de los siete países que votaron en contra: Estados Unidos, China, Israel, India, Turquía, Filipinas y Sri Lanka, los primeros tres anunciaron públicamente su decisión y sus razones.

asumida antes y después de la conferencia diplomática.⁵²⁵ Sus señalamientos, que siempre insistió fueron a título personal, deben ser leídos como la postura oficial del gobierno a través de Secretaría de Relaciones Exteriores. El hecho es que las autoridades mexicanas dieron a conocer, habitualmente con cierto retraso, los criterios bajo los cuales se consideraba se debía basar la negociación.⁵²⁶

Entre éstos, se señalaba, por principio, un firme apoyo a la creación de una corte penal internacional, pero se aclaraba que sus instrumentos, que marcarían el camino de la futura jurisdicción, debían garantizarle su total independencia frente a cualquier otro organismo intergubernamental o no gubernamental, y se hacía una referencia expresa al CS de Seguridad de la ONU y su actuar en el establecimiento de los tribunales para la antigua Yugoslavia y Ruanda, a la vez que se expresaba el temor de que el vínculo CPI-CS, en relación con la inclusión del crimen de agresión, creara una situación de dependencia que minara la autonomía necesaria del tribunal por establecerse. Además, se hacía hincapié en que, como perspectiva, debían analizarse las veces en que el Consejo había declarado la existencia de un acto de agresión y las ocasiones en las que se mencionaba a un miembro permanente.⁵²⁷ De ahí que una propuesta que México llevó a lo largo de la conferencia fue que en toda actuación del CS quedara prohibido el derecho de veto.⁵²⁸

También, se estimaba que México debía influir para que se garantizara que la Corte fuera una institución que actuara “...con absoluta imparcialidad y certeza jurídica”; además, que el Estatuto definiera “en términos muy precisos” las garantías mínimas al debido proceso, amén de que esto fuera compatible con lo que establece nuestra carta magna.⁵²⁹ En este sentido, México se presentó a la Conferencia con una serie de objetivos precisos, a saber:

- 1) Que quedaran claramente definidos los casos en los que la Corte podría actuar, previendo que dicha institución fuera un complemento de los sistemas penales nacionales, castigando a individuos responsa-

⁵²⁵ Cfr. diversos artículos del embajador Sergio González Gálvez, por ejemplo: “La Corte Penal Internacional”, “La Corte Penal Internacional, posibilidades y problemas” (fuente incierta, documentos obtenidos en el sitio en español de la Coalición por la Corte Penal Internacional: <http://www.iccnw.org/espanol/>).

⁵²⁶ Boletín de prensa núm. 254 de la SRE, México, 25 de junio de 1998.

⁵²⁷ Sergio González Gálvez, *La Corte Penal Internacional*, cit., p. 2.

⁵²⁸ Nota del 18 de junio de 1998, “Participación de México en la Conferencia de Ministros Plenipotenciarios para el establecimiento de una corte penal internacional”, Centro de información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana.

⁵²⁹ González Gálvez, *La Corte Penal Internacional. Posibilidades y problemas*, cit., p. 2.

bles de los delitos internacionales definidos en tratados o resoluciones de Naciones Unidas y obligatorias conforme a derecho.

- 2) Desde una visión realista, se consideraba que, en esta etapa, la sola inclusión de los delitos de genocidio, de lesa humanidad y de guerra pudiera darse. Por lo que respecta al crimen de agresión, México fue de la postura de que, para incluirlo, la determinación de la existencia de un acto de agresión debía desvincularse de la sola resolución del CS, posición que no fue única de México, y lo cual se reflejó en el artículo 5.2 del ER. Asimismo, se buscaba que, ante esta situación, cualquier decisión se tomara en virtud del párrafo 2 del artículo 27 de la Carta de Naciones Unidas: las decisiones del CS sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por voto afirmativo de nueve miembros [del CS].
- 3) En sentido estricto, la CPI debía tener competencia exclusivamente sobre individuos y no sobre Estados soberanos.
- 4) Debía considerarse una cláusula de revisión periódica del texto del Estatuto, mediante la cual, a cinco o diez años pudieran incluirse eventualmente otros crímenes internacionales.
- 5) El financiamiento de la CPI debía efectuarse en forma independiente del presupuesto ordinario de la ONU y estar básicamente a cargo de los Estados parte.
- 6) El principio de complementariedad no debía basarse en el consentimiento previo del Estado interesado, sino más bien era necesario establecer claramente los casos de excepción a la jurisdicción nacional y se fijaran las salvaguardias que aseguren la no comisión de abusos que afecten la soberanía de los Estados mediante la aplicación de criterios no pactados.
- 7) El Estatuto debía incluir mecanismos de solución de controversias sobre cualquier discrepancia respecto a la interpretación de este instrumento o entre los Estados parte de la CPI.⁵³⁰
- 8) Debía insistirse en la inclusión del crimen de utilización de armas de destrucción masiva dentro de la competencia de la CPI, por ser una demanda sentida de numerosos países en desarrollo.

Como se podrá observar a continuación, algunos de estos propósitos se alcanzaron, y otros no. Por ejemplo, nuestro gobierno, en el momento de la adopción del ER, se abstuvo de votar, limitándose sólo a firmar *ad referendum* el acta final de la Conferencia, considerando que era necesario someter el

⁵³⁰ González Gálvez, *op. cit.*, pp. 3 y 4.

texto al análisis por parte de las dependencias del Ejecutivo involucradas, es decir, una comisión intersecretarial que se formó posteriormente para tal fin, conformándose por las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Consejería de la Presidencia y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁵³¹ Sin ánimo de sobrevalorar su accionar, considero que México fue de los países más activos en la negociación del Estatuto. A lo largo de las cinco semanas que duró la Conferencia de Roma, se acudió a alcanzar consensos, pero al final resultó impuesto un texto de última hora, pese a que se estaba desarrollando un “escrito de consenso”, que iba muy avanzado, de tal suerte que el texto final presentado sólo fue consultado directamente con los países que querían un estatuto a como diera lugar y con algunas ONG con igual posición, las cuales consideraban que, además de que se estaba dando una coyuntura favorable quizá irrepetible, y a pesar de sus imperfecciones, la aprobación del instrumento era un gran avance en la creación de una jurisdicción penal internacional. Aunque en parte es verdad que debían aprovecharse a toda costa las circunstancias que parecían favorables e inéditas —“o sale ahora como está, o nunca como se quiere que esté”, solía repetirse sobre el Estatuto en los pasillos y en las conversaciones en corto entre varios delegados—, el hecho innegable es que hubo ciertas dudas y apresuramiento en la aprobación del documento.

Estas circunstancias llevaron a que —explicación que no comparto— la delegación de México no estuviera presente en la última etapa de negociación y de consultas informales, arguyendo que el presidente de la comisión plenaria que condujo las consultas se limitó a dialogar con algunos países que él consideró claves en un momento determinado. Lo cierto es que, a la luz de esta situación, México y muchos otros países, confrontados con un texto final que no sólo no resolvía las cuestiones pendientes, sino que, por el contrario, optaba por algunas soluciones diferentes a las discutidas originalmente, se vio obligado a abstenerse en el escrutinio en plenaria, al igual que lo hicieron otros veinte países participantes aparte de los siete que votaron en contra.⁵³²

Inclusive, la delegación mexicana sugirió de manera informal que se pospusiera por unos días o semanas la clausura de la conferencia, para así

⁵³¹ Una vez adoptado el ER, a través de la cancillería de México, se convocó a una comisión intersecretarial para analizar la compatibilidad del Estatuto de la CPI con la Constitución y las leyes reglamentarias de nuestro país, para así definir una posición con respecto a la firma, y la probable aprobación del Senado y ratificación por parte del Ejecutivo.

⁵³² Lirola Delgado, Isabel y Martín Martínez, Magdalena, M., *La Corte Penal Internacional. Justicia versus impunidad*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 37-53.

extender la negociación y poder lograr un texto de consenso, propuesta a la que el país-sede de la reunión, y el grupo de países promotores del tribunal, conocidos como *like-minded*, se opusieron. Al respecto, comentó el jefe de la delegación mexicana: “El texto que se nos presentó finalmente, con menos de 24 horas para consultar con nuestras autoridades, lamentablemente incorporaba muchas de las propuestas que México y otros países habían rechazado expresamente en la negociación”. Estas apreciaciones evidencian lo difícil que transcurrió la negociación. Sin embargo, México logró ver reflejadas en el Estatuto varias de sus posiciones. Entre éstas, se halla la inclusión de una serie de garantías que señalan el pleno respeto a la soberanía de los Estados, así como la de los Estados no parte.⁵³³

Por lo que respecta al vínculo CPI/Consejo de Seguridad de la ONU y la situación respecto del crimen de agresión, no se logró desvincular la sola facultad y resolución del órgano encargado de mantener la seguridad y la paz internacionales, situación que considero se encontraba estaba más allá de las posibilidades de la misma Conferencia de Roma; sin embargo, al final de los debates, dicho crimen fue prescrito como de la competencia de la Corte (artículo 5.1 del Estatuto). Un logro más para los objetivos de la delegación de México fue que la CPI sólo tendría competencia sobre individuos y no sobre Estados, lo que no deja de lado la responsabilidad del Estado como garante del respeto a los derechos políticos, cívicos y humanos de sus nacionales, amén de que tal responsabilidad está bajo la vigilancia de instituciones en los niveles local, regional e internacional.

Finalmente, otra ventaja importante consistió en la suscripción de garantías para evitar que el principio de complementariedad se basara en el consentimiento de los Estados; sin olvidar que también se incluyó un recurso especial a la Corte Internacional de Justicia sobre controversias que surgieran entre los Estados en la interpretación del derecho de la CPI o sobre

⁵³³ Al respecto, no se olvide que todo el sistema jurídico de la Corte se basa en el “principio de complementariedad a los sistemas penales nacionales”, se consagran principios de imparcialidad y certeza jurídica, al igual que se mantienen una serie de prerrogativas mínimas al debido proceso, garantizando al acusado, a las víctimas, a los testigos, a los magistrados, al fiscal y a las demás funcionarios de la Corte, una serie de derechos, y también responsabilidades, a la vez que se dispone de estructuras de equilibrio y supervisión de la actividad de los involucrados en cada proceso. Asimismo, se incluyeron preceptos sobre las situaciones únicas en las que la CPI puede actuar, conforme a su competencia y una vez verificados una serie de factores de admisibilidad. También, a la vez que la competencia se limitó a los tres grupos de crímenes que México tenía previstos: genocidio, de lesa humanidad y de guerra, por lo que respecta al crimen de agresión, se llegó a un compromiso para su negociación y futura admisión en el Estatuto con base en una cláusula de revisión a siete años, que se logró introducir.

la conformación de un tribunal de solución de esas controversias. De esta manera, en resumidas cuentas, el balance sobre los objetivos y los logros no resulta necesariamente contrario a la política exterior del país como para negar totalmente su participación plena en la vigente CPI. Más bien, deja abierta la puerta al análisis para fundamentar jurídicamente y encaminar por la vía política la vinculación de México como Estado parte, reconociendo por supuesto que aunque existen cláusulas que contravienen lo estipulado por nuestra carta magna —que en ciertos preceptos en materia de derechos humanos mostraba disfunciones y retrasos, más visibles hace veinte años que actualmente—, ello no debe sorprender a ningún negociador de altura, sino convalidar que, con conocimiento, modernidad legislativa y voluntad política, los obstáculos son factibles de superar.⁵³⁴

En el momento en que fue adoptado el ER, México declaró su apoyo al establecimiento de la CPI, y tras los resultados de la Conferencia de Roma, se consideró que el texto contenía significativos avances en el desarrollo y codificación del DIP y del sistema punitivo nacional. Quedó claro ante la comunidad internacional que, pese a la abstención mexicana de votar —para sostener la integridad del paquete de propuestas que el gobierno de nuestro país había presentado a la Conferencia y así poder mantener todas las opciones abiertas para las autoridades en México de decidir *a posteriori*—, y que no obstante las diferentes dificultades se les podía dar solución con base en la negociación estricta y profesional, y no en el mantenimiento de posiciones estáticas.⁵³⁵ Así, dos años después de su adopción, el 7 de septiembre de 2000, México firmó el Estatuto de la CPI. Desde esta fecha, y aun desde antes, se inició un intenso debate e intercambio de propuestas, las que surgieron de la sociedad civil organizada, tanto a nivel nacional como internacional, del medio académico e intelectual, y, por supuesto, desde los escasos sectores progresistas del propio gobierno, que en muchos aspectos de la política exterior había mostrado una preocupante falta de visión y oficio. Como se apreciará más adelante, la exposición de motivos hacia la ratificación y los contraargumentos han discurrido entre lo ideal y lo real.

⁵³⁴ Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, “Pluralismo jurídico y jerarquía de los tratados en México a partir de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011: hacia un nuevo marco normativo de la concertación”, *El estudio interactivo de los tratados internacionales en México*, México, UNAM, FCPS, 2017, pp. 397-438.

⁵³⁵ Trujillo Sánchez, Aníbal, *La Corte Penal Internacional: la cuestión humana versus razón soberana*, México, Inacipe-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 145 y ss.

2. *Disposiciones del Estatuto que enfrentan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Desde un principio, la delegación mexicana que asistió a la Conferencia Diplomática de Roma, donde se adoptó el ER, declaró que no todas sus propuestas se habían visto reflejadas en el texto alcanzado, y que para no tener que votar en contra se abstenía de posicionarse en el momento de la adopción, a la vez que se consideraba que el resultado final presentaba diversas normas que claramente contravenían la normatividad sustantiva de nuestro país, y las cuales se erguían como objeciones de México para ser parte de dicho tribunal. De entre estas objeciones de México para crear una CPI, se puede recuperar sustancialmente lo siguiente:

- a) Vinculación entre la CPI y el CS de la ONU en casos de incumplimiento de los Estados acerca de la obligación general de cooperar; así como la determinación de la presencia de un crimen de agresión para ser admisible por la CPI, tras resolución única del Consejo. Igualmente, situaciones calificadas de difícil aceptación, como la facultad del Consejo de aplazar una investigación o la exclusión de la Asamblea General para poder remitir una situación a la Corte, facultad también otorgada sólo al CS.⁵³⁶
- b) Necesaria e ineludible tipificación del uso de armas de destrucción masiva como crímenes de guerra.
- c) Ampliación de la competencia de la CPI con relación a otros crímenes internacionales, a saber: el terrorismo, el tráfico de armas, el narcotráfico, entre otros.
- d) Limitantes al alcance del capítulo relativo a los “crímenes de guerra”: presencia de una cláusula de transición (artículo 124), que permite el no reconocimiento por siete años, a partir de la entrada en vigor de la Corte, de la competencia sobre los crímenes que señala el artículo 8o. del Estatuto.
- e) Escepticismo sobre la definición de “conflicto armado no internacional”.
- f) Diversas disposiciones del Estatuto que pudieran ser incompatibles con la Constitución mexicana o con las leyes secundarias.
- g) No admisión de reservas al Estatuto.

⁵³⁶ La delegación mexicana siempre pugnó —junto con otros Estados en desarrollo— por que la facultad de remitir situaciones ante la Corte la pudiera compartir la Asamblea General con el Consejo de Seguridad, principalmente por su carácter más abierto y democrático, es decir, el de un verdadero foro universal.

Primeramente, trataré de rescatar las diversas objeciones que sobre el tema detectó la parte gubernamental, dado que es quien a fin de cuentas ha podido impulsar un proceso nacional de análisis y generar posibles reformas que permitan establecer la compatibilidad entre las disposiciones del Estatuto y la Constitución Política de México. Lo importante es constatar que, como lo señalan varios especialistas y lo mostró el avance en la ratificación de varios países de la región, las contradicciones son realmente más de forma que de fondo, además de que ha quedado patentizado que es factible superarlas. En América Latina y en África se ha demostrado, por ejemplo, que desde el proceso de ratificación hasta la posterior incorporación del Estatuto a la legislación interna, se han visto sacudidos los diferentes sistemas penales, poniendo en evidencia las carencias y atraso de los códigos criminales de la mayoría de los países de la región. Y, en este sentido, México no fue ni es la excepción.

Más aún, es un hecho que la dificultad de conciliar las diversas posiciones sobre los principales aspectos del Estatuto, así como la presión de la opinión pública internacional para apresurar su adopción, impidió llegar a un acuerdo general sobre algunos temas nodales del mismo, lo que imposibilitó su aprobación por consenso. Esta situación, junto con el notorio desconocimiento por los funcionarios enviados tanto del contenido profundo y técnico del instrumento y de sus alcances como del propio derecho internacional general y penal, además de que ciertos preceptos del texto parecen contradecir varias disposiciones constitucionales, propiciaron que México retrasara sorprendentemente su firma, aun habiendo aceptado en el plano convencional el acta final. En aquellos momentos, hace más de veinticinco años, las disposiciones en aparente contravención eran *grosso modo* las que se enuncian:

- 1) Mientras que el Estatuto permite que una persona pueda ser juzgada dos veces por el mismo delito (principio de la *cosa juzgada* —*non bis in idem*— en México esto no es posible, conforme al artículo 23 constitucional.
- 2) Se afirma que el Estatuto viola las garantías de que un mexicano deba ser juzgado en México por delitos cometidos en México, amén de que no está prevista la entrega de un nacional a un tribunal extranjero para su enjuiciamiento; ello conforme se desprende de los artículos constitucionales 15, 16, 17, 18, 19 y 21.
- 3) El Estatuto permite —sólo bajo casos excepcionales— juicios en ausencia (*in absentia*) o en rebeldía, los cuales no están previstos o per-

mitidos en la legislación nacional, como se desprende de lo preceptuado por el artículo 17 constitucional.

- 4) El Estatuto admite la capacidad de la Corte para realizar investigación penal en México o por otros Estados parte, lo cual está constitucionalmente reservado al Ministerio Público mexicano; esto es, se contraviene el artículo 21 de la ley fundamental.
- 5) El ER establece expresamente la imprescriptibilidad de los delitos competencia de la Corte, lo cual no está previsto en la legislación nacional, enfrentándose lo señalado en el artículo 14 constitucional.
- 6) En la parte relativa a los fallos condenatorios y su ejecución, el Estatuto prevé la cadena perpetua, pena que no está contemplada en el marco legislativo mexicano, lo que también enfrentaría el artículo 14 de la Constitución Política.

Otros argumentos y objeciones que manifestaron representantes mexicanos tanto de la cancillería como del Poder Legislativo, en relación con este asunto de la compatibilidad CPI-legislación nacional-política exterior, son los siguientes:⁵³⁷

- 7) Excesiva vinculación entre la CPI y el CS de las Naciones Unidas.
- 8) Escasa interconexión de la CPI con la AG y la CIJ de Naciones Unidas.
- 9) No inclusión de las armas de destrucción masiva como crimen de guerra, lo cual se considera incompatible con las tesis tradicionales sostenidas por México y por la inmensa mayoría de los países miembros de la ONU.
- 10) Ampliación de última hora —lo cual no fue precisamente así— de la competencia de la CPI en relación con otros crímenes internacionales, como tráfico ilegal de drogas y terrorismo.
- 11) Limitantes excesivas al alcance del capítulo relativo a los crímenes de guerra.
- 12) El hecho de que no se permiten reservas al Estatuto (lo que requeriría hacer una declaración interpretativa al momento de la firma y/o ratificación, o bien plantearse enmiendas a la Constitución en vigor).

⁵³⁷ Tomado de la ponencia presentada por el embajador Sergio González Gálvez, delegado de México ante la Conferencia Diplomática de Roma de junio-julio de 1998, que con el título “México y la Corte Penal Internacional”, presentó en el Seminario de Justicia Penal Internacional, organizado por la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe, del 24 al 28 de febrero de 2000.

- 13) El artículo 24 del Estatuto establece la improcedencia del cargo oficial (“el cargo oficial de una persona no obstará para que la CPI ejerza su competencia sobre ella”), lo que podría ser inconsistente con los artículos 108 al 111 de la Constitución federal, contraponiéndose en particular con la inmunidad procesal en materia penal, consagrada para cierto nivel de servidores públicos de alta jerarquía.
- 14) Resulta todavía controvertido el artículo 54 bis del Estatuto, que establece las funciones y atribuciones del fiscal con respecto a las investigaciones, las cuales podrá realizar en el territorio de un Estado.

Éstas y otras incompatibilidades con nuestra Constitución o leyes secundarias pudieron al menos en algunos casos haberse superado con sendas reservas, pero el asunto se complicó cuando intempestivamente, sin consultas previas, el funcionario que presidió la Comisión Plenaria de la Conferencia de Roma —a quien directamente se responsabiliza de romper la negociación y presentar un texto que sólo satisfacía a un pequeño grupo de países—, eliminó, sin más, la cláusula que permitía reservas a la Convención.

Con estos breves antecedentes, y tras identificar cada elemento o disposición incompatible, se harán algunos comentarios sobre el particular, y al final se presentará un balance general, para poder abordar el último punto de este apartado, que versa sobre la propuesta de reforma constitucional que el Ejecutivo de México envió al Senado para proponer la aprobación del Estatuto de la CPI y viabilizar así el protocolo de ratificación que permitió a nuestro país tomar parte de esta nueva jurisdicción internacional.

A. Principio del non bis in idem o de la cosa juzgada

Como ya lo subrayé, esta incompatibilidad encara lo dispuesto en el artículo 20 del ER y el artículo 23 de la Constitución Política de México. El primero señala que se apegará al principio de *cosa juzgada*, y nadie será procesado por conductas criminales por los que ya hubiera sido condenado o absuelto por la Corte, ni tampoco procederá un juicio en otro tribunal si ésta hubiera dictado sentencia. Sin embargo, esta garantía no se aplica si la Corte considera que el proceso en el otro tribunal obedeciera al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal o dicho proceso no hubiere sido instruido en forma independiente o imparcial, de conformidad con el debido proceso reconocido por el derecho internacional o, en su caso, éste fuera incompatible con la intención de someter a la persona a la acción de la justicia.

Por su parte, el artículo 23 constitucional señala que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.⁵³⁸ Indudablemente, existe una contradicción en lo que se ha citado; no obstante, de acceder a una reforma constitucional en nuestro país, ya que el Estatuto no admite reservas, se deberá tomar en cuenta el criterio de que la CPI de ninguna manera tomará el lugar de la instancia nacional; es decir, ésta no será sustituida; más bien, conforme al espíritu, y ante los criterios señalados por la Corte, de ser ostensiblemente inoperativo el sistema penal local, la CPI lo complementará con un procedimiento internacional que no tenga vicios, que se apegue al debido proceso y no adolezca de antijuricidad, por lo que, definitivamente, se estará ante una excepción.

Estos supuestos establecen parte del carácter de excepción de la CPI, que junto con la extrema gravedad de los crímenes de su competencia conforman al importante principio de complementariedad. De tal manera que los incisos a) y b) del artículo 20.3 del ER establecen las condiciones necesarias para determinar el momento y la manera en que puede ejercer dicha competencia la CPI, siempre tomando en cuenta que se hayan respetado los estándares internacionales del debido proceso y las garantías judiciales. En la medida en que se actualice alguna de estas hipótesis, se podrá determinar que no hubo juicio, y por lo tanto no se configura la cosa juzgada. Es importante destacar que la razón por la que no habría juicio es porque se toma como base el principio de que lo actuado ante tribunales incompetentes es nulo. Esto ha sido sostenido por el Poder Judicial de la Federación en múltiples ocasiones. A fin de cuentas, el principio que nos ocupa es un principio de seguridad jurídica, que no debe ser utilizado para permitir la impunidad, constituyendo así un abuso del proceso. En este sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la SCJN.⁵³⁹

B. *Improcedencia del cargo oficial*

Este aspecto atañe directamente al artículo 27 del ER y gran parte del título cuarto (“De las responsabilidades de los servidores públicos”) de nues-

⁵³⁸ De igual forma, el artículo 360 del Código Federal de Procedimientos Penales señala que son irrevocables y causan ejecutoria las sentencias pronunciadas en primera instancia cuando se hayan consentido expresamente o cuando, concluido el término que la ley señala para interponer algún recurso, no se haya interpuesto, al igual que las sentencias contra las cuales no dé la ley recurso alguno.

⁵³⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, 5a. Época, Primera Sala, t. LXXXIII, p. 2055.

tra Constitución, en especial los artículos 108 a 111. El instrumento internacional sanciona su aplicación *por igual a todos*, sea jefe de Estado o de gobierno, miembro del gobierno o parlamento, funcionario o representante electo, lo cual en ningún caso lo eximirá de su responsabilidad penal ni afectará a una reducción de la pena, además de sus inmunidades y procedimientos especiales que conlleven estos cargos, ya sea con arreglo al derecho interno o internacional, que tampoco obstarán para que la Corte ejerza su competencia. En la otra cara, los artículos constitucionales aludidos se postulan por sancionar actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones los servidores públicos conforme al artículo 108 constitucional, considerando que el presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.⁵⁴⁰ De igual forma, los servidores públicos de las entidades federales serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, al igual que por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Así, conforme al poder de la Federación de que se trate, el nivel de gobierno y la esfera de las responsabilidades de los servidores públicos federales o locales se contemplan sanciones desde el juicio político, las resoluciones declarativas ante las legislaturas locales (*declaración de procedencia*), sanciones administrativas, la destitución, inhabilitación, decomiso o privación de la propiedad, hasta la sanción económica, además de otras penas que correspondan de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, ya sea por cometer violaciones graves a la Constitución y a las leyes que de ella emanen, por enriquecimiento ilícito, el uso indebido de atribuciones y facultades, además de otros delitos y violaciones. Cabe rescatar que la mayoría de estas faltas están cubiertas por un principio de declaración de procedencia, donde se enmarca la instancia, o, más bien, el órgano o Poder de la Federación que será responsable de proceder en el ejercicio de sus funciones, y no se establece algún tribunal especial o de circuito como directamente competentes.⁵⁴¹

⁵⁴⁰ Cabe señalar también, que el título décimo del Código Penal Federal (México), en general, sólo reconoce como delitos de los servidores públicos: el ejercicio indebido del servicio público, el abuso de autoridad, la desaparición forzada de personas, la coalición de servidores públicos, el uso indebido de atribuciones y facultades, la concusión, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencia, cohecho, el cohecho a servidores públicos o extranjeros, el delito de peculado y el enriquecimiento ilícito. Entonces, haría falta una reforma que incluyera, como posibles responsables, a los servidores públicos por crímenes y delitos competencia de la CPI, lo cual hasta el momento no se ha dado.

⁵⁴¹ En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Ante este orden de cosas, indudablemente parece ser necesaria una reforma o adición a la carta magna. Lo importante es afirmar el sentido en el que los crímenes de competencia de la Corte son considerados como de tal gravedad que constituyen una amenaza para la paz y la seguridad y el bienestar de la humanidad, lo cual, desde la misma disposición de garantías individuales que consagran los primeros 29 artículos constitucionales, protege integralmente a todo individuo que se encuentre en la República, además de que en la tarea de ningún servidor público, ni como parte del ejercicio de sus funciones, se contempla la comisión de tales delitos contra los nacionales, sea cual fuere el contexto.

C. Prohibición de tribunales especiales

En México, algunos autores son de la opinión de que la CPI es inconstitucional, al señalar que constituye un tribunal especial prohibido por nuestra Constitución. A la luz de la filosofía constitucional arriba expuesta, queda del todo claro que el Estado es responsable por la protección de sus nacionales, y que éste está por encima de sus servidores públicos. Además, el disfrute de los derechos humanos es una condición innata y natural al individuo, lo que incluso llega a estar por encima de cualquier Estado o de determinado gobierno.⁵⁴² Asumiendo una visión abierta y democrática, no hay duda de que en esta tarea de responsabilidad de protección el Estado cuenta con el apoyo y la complementación de la jurisdicción internacional y de la cooperación multilateral.

En esta lógica, si bien se ha mencionado que las garantías individuales consagradas en nuestra Constitución buscan la protección del individuo y el ciudadano, por obviedad, también circunscriben la jurisdicción y primacía a las instancias nacionales. Esto cobra sentido al revisar con cuidado disposiciones concretas en diversos artículos del título primero de nuestra ley fundamental, donde hay incompatibilidades con lo estipulado por el ER, a saber:

- a) Artículo 15 constitucional: No se autoriza... la celebración de convenios o tratados en virtud de los cuales se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

⁵⁴² Una contravención entre la Constitución y el Estatuto está claramente dispuesta en el artículo 13 constitucional, ya que se dispone que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Igualmente, se reconocen fueros a servidores públicos fijados por la ley, además de que subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar: motivo de revisión, reforma y adaptación.

- b) Artículo 16: ...no podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito... La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad.
- c) Artículo 17: Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.
- d) Artículo 18: Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva.
- e) Artículo. 19: Ninguna detención ante la autoridad judicial podrá exceder el plazo de setenta y dos horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán el delito que se impute al acusado; el lugar, el tiempo y la circunstancia de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.
- f) Artículo 21: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mandato inmediato...⁵⁴³

Más allá de la interpretación que se pueda tener, tras lo citado, se confirma la preponderancia de las instancias judiciales nacionales, por lo que, bajo este precepto, se ha considerado que no está prevista la entrega de un nacional a un tribunal extranjero. Sobre este punto convendría aludir al

⁵⁴³ Con respecto a este artículo en especial, existe una contradicción, ya que el artículo 21 constitucional establece que “la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”, sin pasar por alto que el artículo 2o. del Código Federal de Procedimientos Penales circunscribe que compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales. En contrasentido, el Estatuto de la CPI faculta al fiscal para realizar investigaciones en el territorio de un Estado (artículo 54.2), lo cual, ciertamente está sujeto a la autorización de la Sala de Cuestiones Preliminares conforme a las funciones y atribuciones de ésta, además de que habrá de sujetarse a los procedimientos y facultades de que la CPI dispondrá para hacer llegar solicitudes de cooperación a los Estados partes, y no partes también. Las autoridades mexicanas han detectado que esto constituye un problema jurídico y político —pero histórico y de opinión pública también—, para autorizar una investigación de una autoridad extranjera en el interior del territorio mexicano. El criterio en este aspecto sería volver de nuevo a considerar la cualidad complementaria de la CPI ante la gravedad de los crímenes implicados y los vicios al proceso que se hayan hecho evidentes en las instancias nacionales.

pronunciamiento de la SCJN, de octubre de 2001, en el sentido de que el artículo 4o. del Código Penal Federal debe interpretarse como que, efectivamente, un nacional mexicano puede ser extraditado a un Estado extranjero para su enjuiciamiento y condena (aunque no se especifica si en sus alcances queda incluida la entrega a una jurisdicción internacional). En mi opinión, debe aclararse que por tribunales especiales se considera aquellos que han sido constituidos con posterioridad a los hechos y con la intención de juzgar determinada situación o personas, contrariamente a la garantía de seguridad jurídica.

Es por ello por lo que los tribunales penales internacionales *ad hoc* han sido fuertemente cuestionados por México al considerarlos tribunales especiales, ya que fueron creados con posterioridad a los hechos. Al respecto, creo que una de las razones por las cuales la CPI ha tenido el amplio respaldo de la comunidad internacional se debe al hecho de que otorga certeza jurídica a los Estados y a las personas a través de la adopción del Estatuto y ante el hecho de que su creación se derivó de la discusión entre todos los países miembros de la ONU y a través de un tratado. La existencia de la CPI coadyuvará a que, para hechos futuros, no sea necesaria la creación de tribunales especiales por el CS de la ONU. Además, al contrario de lo sucedido con los tribunales especiales, el ER define claramente su competencia material, *ratione temporis* y *ratione personae*, por lo que se trata de un tribunal especializado, no especial. La paulatina comprensión de esta circunstancia ha ido debilitando el argumento de que la CPI es un tribunal especial, al grado tal que actualmente este argumento no sería aceptable como un elemento de inconstitucionalidad del tratado.

D. *Imprescriptibilidad*

En su numeral 29, el Estatuto estipula que los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán. En posición contraria se halla el título quinto “Extinción de la responsabilidad” del Código Penal Federal, en su capítulo VI “De la prescripción”, artículos 100 al 115, cuando dispone las condiciones, características personales, circunstancias, plazos para producir efecto, características del delito y el concurso de éstos, así como las excepciones por las que, reconociendo la figura de la prescripción, desaparece la acción penal.⁵⁴⁴ Esto evidencia claramente que la imprescriptibilidad de

⁵⁴⁴ Aunado a esto, deberá sumarse lo dispuesto en la fracción IV del artículo 137 del Código Federal de Procedimiento Penales, que señala que el Ministerio Público no ejercerá la

la acción penal no está reconocida en nuestras leyes criminales. Se podría considerar, entonces, que lo dispuesto por el artículo 29 del Estatuto sería violatorio de las garantías individuales al procesado, tales como que “nadie puede ser juzgado por leyes privativas”, o bien que “no se suscribirán tratados que alteren esas garantías o derechos”.

Al respecto, el Ejecutivo Federal ha estimado que esto no debería ser un impedimento real, sobre todo tomando en cuenta la gravedad y trascendencia, al grado de crimen internacional, como las infracciones jurisdicción de la CPI. Una propuesta de reforma que se ha manejado apunta a que el Código Penal Federal sea adicionado especificando que ningún crimen de la competencia de la CPI prescribirá, además de que esto sería compatible con la Convención Internacional de la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad, adoptada por la AG de la ONU en 1968, y de la cual forma parte México.

E. Divulgación de información o documentos y la adopción de “medidas razonables”

Otra contradicción que amerita una respuesta, pero con visión moderna y objetiva, es la que se presenta entre el artículo 72 del Estatuto y los artículos 14 y 20 constitucionales. La argumentación esgrimida es que, mientras por un lado el párrafo quinto del artículo 72 estatutario autoriza a un Estado que, frente a la divulgación de información o documentos que a juicio de éste puedan afectar a los intereses de su seguridad nacional, sea posible adoptar “medidas razonables” para resolver la cuestión por medio de la cooperación;⁵⁴⁵ por el otro, del artículo 14 constitucional se desprende que, para toda imposición de una pena posible será mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalida-

acción penal cuando la responsabilidad penal se halla extinguida legalmente en los términos del Código Penal. Por su parte, el artículo 186 del Código de Justicia Militar señala que la acción penal se extingue por muerte del acusado, por amnistía, por prescripción y por resolución judicial irrevocable (artículos 186 a 197 del Código de Justicia Militar).

⁵⁴⁵ Tales medidas incluyen: a) la modificación o aclaración de la solicitud de cooperación; b) una decisión de la CPI respecto de la pertinencia de la información o de las pruebas solicitadas, o una decisión sobre si las pruebas, aunque pertinentes, pudieran obtenerse o se hubieran obtenido de una fuente distinta del Estado; c) la obtención de la información o las pruebas de una fuente distinta o en una forma diferente, y d) un acuerdo sobre las condiciones en que se preste la asistencia, que incluya, entre otras cosas, la presentación de resúmenes o exposiciones, restricciones a la divulgación, la utilización de procedimientos a puerta cerrada o *ex parte*, u otras medidas de protección permitidas con arreglo al Estatuto o las Reglas de Procedimiento.

des esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. A la vez, se podrían cuestionar las garantías al proceso que señala el artículo 20 de la ley fundamental, en especial la carencia de validez de toda confesión hecha ante una autoridad distinta al Ministerio Público o del juez, o la posibilidad de carear, en el nivel nacional, a quienes depongan en su contra, entre otras prerrogativas.

Empero, más bien, el argumento central de contradicción versaría en que los garantes de todas esas seguridades consagradas en dichos artículos constitucionales deben ser las autoridades nacionales, y no las extranjeras. Según informes a mi alcance, el argumento del gobierno mexicano se circunscribe sólo al inciso d) del párrafo quinto del artículo 72 del Estatuto,⁵⁴⁶ en el cual se subraya la posibilidad de poder acordar como una “medida razonable”, la presentación de información *ex parte*, por lo que se considera que únicamente los jueces de la Corte la conocerían, de manera contraria al preceptuado alcance de los tribunales mexicanos, como está dado en las garantías de los artículos constitucionales referidos.

Desde una perspectiva personal, este argumento no tiene fundamento de peso, pues si bien es cierto que dichas medidas razonables pudieran admitir la entrega de información *ex parte*, el párrafo quinto señala en un inicio que habrá de realizarse en cooperación con el fiscal, la Sala de Cuestiones Preliminares o la Sala de Primera Instancia, según sea el caso. Pero no debe olvidarse que de esas medidas de cooperación también habrá de participar la defensa, y tal decisión deberá proceder de un acuerdo con arreglo al Estatuto o a las Reglas de Procedimiento y Prueba. Estos instrumentos, según antes se expuso, dan muestra de garantizar al acusado la igualdad en el proceso, además de que, siendo veraces, el derecho aplicable de la Corte ha sido acusado de ser más explícito en ese sentido y consagrar más derechos a un indiciado que a la parte acusadora.

F. Prohibición de las penas inusitadas y trascendentales

Otro discurso contrario a la ratificación se refiere a la posible contradicción con el artículo 22 constitucional, que establece, entre otras cues-

⁵⁴⁶ De entre las medidas razonables para la protección de información, el inciso d) dispone el alcance de un acuerdo sobre las condiciones en que se preste la asistencia del Estado requerido a la Corte, que incluyan, entre otras cosas, la presentación de resúmenes o exposiciones, restricciones a la divulgación de información, la utilización de procedimientos a puerta cerrada o *ex parte*, u otras medidas de protección permitidas con arreglo al Estatuto o a las Reglas de Procedimiento y Prueba.

ciones, que “Quedan prohibidas... cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.⁵⁴⁷ Esto cobra mayor interés, en virtud de la relativamente reciente jurisprudencia de la SCJN, que indica que la prisión vitalicia es una pena inusitada y, por ende, inconstitucional. Parece que el razonamiento de la mayoría de los ministros se basa en el concepto de la readaptación social, contemplado en el artículo 18 constitucional, que en su párrafo segundo delinea los principios rectores del sistema penitenciario mexicano. El presumir que el Estatuto es inconstitucional en este rubro supone que el mismo no parte de la base del trabajo, capacitación y educación como ejes de la readaptación social, situación contraria a lo expresado por el Estatuto y por las Reglas de Procedimiento y Prueba, documentos base para la actuación de la CPI.

Además, si bien es cierto que en estos instrumentos se contempla como pena máxima treinta años de prisión (regla) y en casos de “extrema gravedad”, la prisión vitalicia o reclusión a perpetuidad (excepción), también lo es el hecho de que los propios ordenamientos abren la posibilidad de reducir la pena una vez que se hayan cumplido las dos terceras partes de la pena —en cualquier caso— o cumplidos veinticinco años de prisión —en caso de que le haya sido impuesta al condenado a cadena perpetua.

Indudablemente, se requiere una reforma constitucional que reconozca las penas impuestas por los crímenes competencia de la CPI. Como salvaguarda, el gobierno mexicano alude que, pese a que la Constitución no hace referencia expresa a la reclusión a perpetuidad, la Corte sí prevé la readaptación social del sentenciado que exige nuestra carta magna, al considerar (artículo 110.3 del Estatuto) el examen de una reducción de la pena por diversos factores, incluso para las penas impuestas por reclusión a perpetuidad. Por lo demás, se debe recordar que la imposición por la Corte de una pena a perpetuidad será una excepción originada en la extrema gravedad de los crímenes cometidos, además de la situación personal del sentenciado.

⁵⁴⁷ El artículo 77 del Estatuto prevé imponer a una persona declarada culpable, ya sea la reclusión por un número determinado de años que no exceda treinta, o bien la reclusión a perpetuidad cuando lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del acusado, pudiendo aplicarse paralelamente una multa o el decomiso del producto, los bienes y los haberes procedentes directa o indirectamente de dicho crimen, sin perjuicio de los derechos de tercero de buena fe. En contraparte, el artículo 25 del Código Penal Federal discurre en dos ejes: *a*) sanciona una pena máxima de sesenta años; pero permite la imposición de penas acumulativas (las penas de prisión impuestas se computarán de manera sucesiva), y *b*) la prisión o privación de la libertad corporal se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o la autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial respectiva (no se prevé autoridad extranjera alguna).

Como lo entiendo, el Estatuto en realidad podría permitir la no aplicación de la reclusión a perpetuidad, ya que es uno de los factores a considerar la que el condenado alcance la libertad anticipada.

Aquí el instrumento establece muy claramente, en el artículo 80, que nada de lo dispuesto se entenderá en perjuicio de la aplicación por los Estados de las penas prescritas o prohibidas por su legislación nacional. Más aún, en ninguna circunstancia se forzará a que un Estado ponga en efecto una “sentencia de por vida” acordada por la Corte; es decir, un Estado parte puede imponer condiciones a cualquier acuerdo sobre la “efectivización” de penas en su territorio. Como se puede apreciar, las dificultades potenciales sólo podrían surgir en el caso en que un Estado tenga custodia de un sospechoso y reciba de la Corte un pedido de entrega de éste. Sin embargo, “...si el Estado mismo investiga o enjuicia tales crímenes, la CPI cederá paso a la acusación por parte del Estado al margen de que éste no contemple imponer cadena perpetua. Todo esto se hace de acuerdo con el régimen de complementariedad del Estatuto”. De esta manera, se resuelve este punto.⁵⁴⁸

G. *La no retroactividad*

Este argumento en contra ha estado presente desde el inicio de los debates, y denota un amplio desconocimiento del Estatuto, pues maneja la idea errónea de que la CPI violenta la seguridad jurídica. La verdad es otra, puesto que uno de los principios que hicieron posible que 120 países votaran a favor de su adopción fue precisamente la imposibilidad que se estableció en el mismo de no poderse aplicar de manera retroactiva, y por lo tanto de conocer de hechos anteriores a su entrada en vigor. Para otorgar aún mayor seguridad jurídica, el Estatuto establece que los países que lo ratifiquen una vez que éste tenga vigencia, la CPI sólo podrá ejercer su competencia sobre hechos sucedidos después de que el instrumento entrara en vigor con relación a éstos. Es decir, el primer día del mes siguiente a los sesenta días contados desde que se depositó su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión (artículos 126.2 y 11.2 del Estatuto). Esta reglamentación demuestra que la CPI no contraviene la garantía de seguridad jurídica en lo que corresponde a la no retroactividad de las leyes

⁵⁴⁸ Suhr, Brigitte y Duffy, Heelen, “El debate sobre la compatibilidad constitucional de la CPI”, *Human Rights Watch*, Canadá, 2004. Documento obtenido del sitio electrónico en Español de la Coalición por la CPI, disponible en: <http://www.iccnw.org/espanol/>

penales, establecida en el artículo 14 constitucional. Por tanto, cuando México ratificó el ER hace casi cinco lustros, casos como el de Aguas Blancas, Tlatelolco 1968, Jueves de Corpus de 1971 y otros execrables hechos del pasado, no pudieron ni podrán ser conocidos —desafortunadamente— por este tribunal internacional. Sin embargo, episodios como el crimen de Estado cometido en contra de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, en Iguala, Guerrero, el 26 de septiembre de 2014, sí podrían ser llevados a instancias del Tribunal de La Haya.

H. La facultad de investigación

Sobre la supuesta inconstitucionalidad del Estatuto, también se ha señalado que éste contiene disposiciones que transgreden lo preceptuado por los artículos 21 y 102 constitucionales, relativos a la facultad exclusiva del Ministerio Público para perseguir los delitos y realizar las investigaciones. Es importante regresar a uno de los principios fundamentales de la CPI, y que se refiere a la complementariedad, y recordar que su funcionamiento dependerá en gran medida de la cooperación que los Estados le brinden, ya que muchas de las actuaciones que pueda tener el Tribunal en un Estado, en particular por parte del fiscal, se realizarán vía exhorto y a través de los canales diplomáticos. Efectivamente, el artículo 87 estatutario establece las reglas generales de las solicitudes de cooperación que la CPI pudiera realizar a los Estados, e incluso deja abierta la posibilidad de que las propias soberanías, al ratificar el instrumento, establezcan sus propios conductos que estimen adecuados para la tramitación de estas solicitudes, en sus leyes de implementación.

En este sentido, vale la pena tener en cuenta que nuestro país dispone de una amplia experiencia en materias afines a la cooperación judicial, incluso es signatario de varios tratados y convenciones internacionales en la materia. Lo anterior hace que este tipo de cooperación no sea ajena a nuestro Poder Judicial; sin embargo —asunto que sigue sin resolverse hasta el momento—, éste tiene que reformarse y actualizarse de manera urgente en materia penal internacional. Para detallar las características de la cooperación de México con la CPI, a partir de la fecha en que el país ratificó el ER, estas cuestiones de carácter procesal debieron haber quedado claramente detalladas en la legislación procesal o de implementación, que de igual manera ya debió adoptarse desde hace varios años. Ya ha habido varias reformas al sistema punitivo nacional, y no se ha avanzado a este respecto.

I. Las garantías judiciales

En complemento a lo que ya antes he referido en este tema, considero que para aquellos que han argumentado que el Estatuto violenta garantías judiciales contempladas en nuestra Constitución debe destacarse que éste contempla los estándares internacionales en materia de protección de las llamadas garantías judiciales de acuerdo con los tratados de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y cuenta además con un sano equilibrio entre los derechos del procesado y los derechos de las víctimas. El instrumento recoge garantías judiciales, que incluso en el ordenamiento jurídico nacional no tienen rango constitucional, como el *principio de presunción de inocencia*. Los derechos de la persona sometida a su jurisdicción durante la investigación y durante el proceso se encuentran claramente regulados en él, y reconoce como derechos del acusado el derecho de audiencia, el derecho a la defensa, a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete, el principio *non bis in idem*, el derecho a no autoincriminarse, a la publicidad de la audiencia y el derecho a recurrir el fallo, entre los más importantes.

Igualmente, se ha señalado que el ER es contrario a la carta magna, debido a que violenta los plazos en ella establecidos, ignorando que la propia ley fundamental establece excepciones a éstos, particularmente en lo que se refiere a la materia de extradición, situación análoga a la intervención de la CPI. En este sentido, reconoce la posibilidad de su ampliación, y donde el Poder Judicial de la Federación cuenta con una amplia experiencia en el manejo de esta situación. Así como la extradición se rige por reglas especiales, de igual forma lo hará la entrega de personas a la CPI, conforme a lo que establezca el Congreso de la Unión en la legislación de implementación del ER (que también continúa siendo insuficiente a más de veinte años de la multicitada instauración jurisdiccional). Además, éste contiene los principios básicos del derecho penal, consagrados también en nuestra legislación nacional.

J. La soberanía

Una consideración común contraria a la ratificación del Estatuto fue en su momento de carácter predominantemente político, y estimaba que con ello se violentaba la soberanía nacional. Considero al respecto, nada más lejos de ceder soberanía, cuando México estaría haciendo uso de ella

al aceptar ser parte de un tribunal supraestatal, ya que la ratificación de un tratado internacional es por sí misma un acto soberano. De esta manera, México es parte de la Corte Internacional de Justicia desde sus inicios, y desde hace un cuarto de siglo aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que si bien tienen características distintas, constituyen antecedentes en la aceptación del sometimiento a jurisdicciones internacionales. Además, no debe perderse de vista que la CPI no sustituye ni remplace a los tribunales nacionales, y que su competencia se refiere a determinar la posible responsabilidad individual y no sobre la responsabilidad estatal, como lo haría la CIJ o la CIDH. No se olvide, además, que la CPI responde a la necesidad de reconocer que son los individuos los que cometen estas violaciones graves al derecho internacional, y no propiamente los Estados. En tal virtud, se puede afirmar que la Corte respeta la soberanía nacional, ya que al establecer su competencia sobre personas físicas no hay intervención directa en el país, evitando de paso la estigmatización de sus nacionales. En consecuencia, ha resultado menos onerosa para la soberanía la competencia de la CPI, que la de otros tribunales internacionales que establecen responsabilidad estatal.

Aclarados estos diez puntos, pasaré ahora a hacer algunas consideraciones terminales en torno al tema relativo a la posición del sistema jurídico mexicano frente al ER. Al realizar un balance objetivo de algunos de los principales argumentos de incompatibilidad que el gobierno de México ha esgrimido con base en el análisis comparativo constitucional frente al instrumento, parece fuera de toda duda que no fue del todo fácil el camino hacia su aprobación y ratificación, más aún si se pondera que la firma del instrumento se hizo dos años después de la Conferencia de Roma, e incluso, aprovechando la coyuntura de los tiempos políticos mexicanos de ese momento histórico, esto es, el final de un sexenio gubernamental caótico y desangelado (1994-2000).⁵⁴⁹

En las discusiones se pasó por alto una y otra vez que la CPI sólo actúa en casos muy extremos como respuesta a la gravedad de los crímenes cometidos, según las características de determinada situación criminal individual, y, tras verificar una serie de condiciones locales o estatales, debiendo cumplir con criterios de competencia y admisibilidad preestablecidos. En otros términos, el principio de *complementariedad* cubre todo el sistema jurídi-

⁵⁴⁹ En esos momentos, el hito de la contracorriente a la aprobación se encontraba en el Congreso de la Unión (principalmente el Senado o cámara alta), dominado —como en la actualidad— por una oposición al gobierno en turno, desorientada, ignorante, coyunturista y “partidizada”.

co del tribunal, por lo que éste debe cerciorarse de ser competente en una causa que le sea sometida, además de notificar al Estado que normalmente ejercería la competencia e incluso, a los demás Estados parte. Por esto, no cabe duda de que los sistemas nacionales siempre tienen la primera oportunidad de juzgar una causa.

El intervenir, con carácter de pleno derecho como Estado parte de la CPI, conforme a la visión compartida de diversos analistas, reviste especial trascendencia e interés social, jurídico y político para todas las soberanías. Primero, el participar en la CPI es señal de compromiso gubernamental y político hacia la protección de los derechos humanos, más allá del discurso o la buena voluntad; pero a la vez, esto garantiza, para los súbditos del Estado, que sus dirigentes estatales se preocuparán por contar con sistemas de protección a las garantías individuales. Esto porque, por el lado público, los Estados están tácitamente obligados a evitar el costo político que tendría el que fueran puestos en evidencia por ser cómplices de la impunidad y la inactividad, ya sea por evitar participar en la CPI, o por negarse a participar con ella siendo parte activa del sistema.⁵⁵⁰ Las autoridades mexicanas deben considerar que para un Estado parte, la obligación estatal asumida de juzgar debidamente a los nacionales acusados de crímenes de suma gravedad, como lo son los de competencia de la Corte, se traduce en un factor de estabilidad social interna y soporte estatal, pues ante las facultades que ostenta este Tribunal, los nacionales saben que existe un fiscal internacional, que en determinado momento podría respaldar al Estado a través de la confirmación de parte de la CPI, de que las investigaciones y los procesos han sido correctamente llevados.

Además de que, indudablemente, formar parte de la CPI y asegurarse de que existen una serie de reglamentos de cooperación y diligencia del derecho aplicable en el nivel interno, a su vez, se traducirá en la moderniza-

⁵⁵⁰ Igualmente, para fines prácticos, piénsese en una situación hipotética: una vez siendo Estado parte, y ante la exigencia de juzgar a un criminal que pudiera revestir tal importancia por ser extranjero, funcionario internacional o político de alto nivel y por las condiciones específicas de la comisión de tales delitos, se podría recurrir a la Corte evitando el costo político de ser acusado de imparcialidad frente a otros nacionales o posibles implicados, además de que esto podría servir para argumentar que al acusado se le está garantizando el acceso a una institución con altos estándares de protección al debido proceso y de imparcialidad en el juzgamiento de esa persona. Pero a la vez, el Estado podría exigir la entrega a la Corte de un nacional que él mismo ha acusado, y, tras negociar con el Estado donde el criminal se encuentre, remitir la situación a un tercer Estado, que, de forma autónoma, otorgue debido proceso frente a una determinada situación delicada, como sería el estar frente a la imposibilidad de extraditar por no cubrir el requisito de la *doble incriminación*, por lo cual, ante la no procedencia de la extradición, se podría recurrir a la entrega a un tribunal internacional.

ción de los sistemas penales nacionales, pues esto ayudará a especificar las figuras penales existentes, ya que, como es sabido, la Corte no ha codificado sobre nada nuevo; antes bien, ha reunido y ha sistematizado la normatividad internacional penal asegurando la perpetuidad y operatividad del respeto a los derechos humanos. Por esta razón, en todo caso, los políticos deben asegurarse de que sus sistemas judiciales sean eficientes e imparciales; esto es, que existan leyes de adaptación, condiciones técnicas mínimas y canales plenamente reconocidos para colaborar con la Corte.

Al mismo tiempo, los Estados deben ocuparse de que existan las condiciones técnicas mínimas para que la complementariedad pueda ser ejercitada de manera efectiva; es decir, para que tengan siempre la primera oportunidad de juzgar. ¿De qué les serviría tener un eficiente sistema judicial si se comete un crimen que no está tipificado internamente? Los crímenes de competencia de la Corte deberán hacerse, entonces, crímenes de competencia de las cortes nacionales, a través de su tipificación en los códigos penales y de justicia militar. En ese sentido, debió haberse impulsado con mucha más fuerza el anuncio que hizo hace dos décadas el Poder Legislativo (2003) sobre el papel inspirador que el Estatuto de Roma tuvo en el proceso de reforma del Código de Procedimientos Penales y el Código de Justicia Militar en México, un asunto que no llegó hasta sus últimas consecuencias.

En fin, el Estado mexicano aceptó la jurisdicción de la Corte como si se tratara de un recurso extranacional, pero aceptándola como parte del sistema penal reconocido a su interior en función de su recepción en el derecho interno. Así, contra lo que algunos temían, frente al principio *non bis in idem*, la CPI no ha sido una especie de cuarta instancia, sino que más bien se ha constituido en un recurso valioso y extraordinario con base en una normatividad internacional integrada en el derecho interno, y que podrá actuar sobre casos en que ya han tenido primacía los tribunales nacionales. Por esta y otras razones, volviendo al principio de mi exposición, la CPI sólo actuará en México en casos muy extremos, ya sea por la gravedad de los crímenes y la situación del inculcado, como una excepción a la incapacidad, imposibilidad, el colapso total o parcial, o por simulación, en la actuación de los sistemas penales nacionales.

3. *El singular proceso de ratificación del ER por el Estado mexicano: veinticinco años de inactividad relativa*

Cabe recordar que el artículo 133 constitucional establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los

tratados que estén de acuerdo con aquella, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán ley suprema de toda la Unión. Entonces, como se ha venido pulsando, ante la existencia de disposiciones encontradas entre el ER y nuestra ley fundamental, es evidente la necesidad de una reforma que supere las incompatibilidades y sintonice ambos cuerpos normativos, tanto para garantizar el requisito de que este tratado esté de acuerdo con nuestra carta magna como para poder vincularse efectivamente con la CPI.

En México se discutieron tres fórmulas de adecuación constitucional para permitir la aprobación y ratificación del ER, y que actualmente siguen siendo válidas para definir la mejor ruta encaminada a lograr la vinculación plena y efectiva antes aludida:

- a) La interpretación armónica de la Constitución con el Estatuto de Roma, debiendo únicamente hacer una labor de implementación en las legislaciones secundarias.
- b) La reforma de un artículo constitucional que refiera la obligatoriedad del ER en el sistema jurídico del país, y así evitar contradicciones que pudieran encontrarse entre el Estatuto y la respectiva Constitución, y así regular —entiéndase “implementar”— los preceptos del instrumento no únicamente como obligación internacional derivada del tratado, sino de la obligación de regular un artículo constitucional.
- c) La reforma de diversos artículos constitucionales que podrían entrar en contradicción con la Constitución. Esta fórmula tiene efectos similares a los señalados en el punto anterior; sin embargo, toma como regla general lo establecido en el propio Estatuto, y no como excepción, como sería en el punto anterior.⁵⁵¹

En función de estas tres vías, el gobierno de México optó por la segunda, y se dispuso a proponer una “Iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que fue dado por el Poder Ejecutivo Federal el 30 de noviembre de 2001 y enviado al C. presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Senadores (la cual fungió como Cámara de origen), el 4 de diciembre del mismo

⁵⁵¹ Documento “La ratificación del Estatuto de Roma es coherente con el discurso de respeto de los derechos humanos del gobierno de México”, material de difusión distribuido en la sesión sobre la importancia de la ratificación de México de la Corte Penal Internacional, organizada por el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O. P.”, el 20 de marzo de 2002 en la Sala 22 del Centro Universitario Cultural, A. C.

año. Una vez aprobada por las cámaras alta y baja, procedió la reforma constitucional, y, por consiguiente, la aprobación del Estatuto. Con ello, se facultó al Ejecutivo para cubrir el protocolo de ratificación del instrumento, y así se pudo formar parte de la CPI que, precisamente, en abril de 2003 se encontraba celebrando la segunda sesión resumida de su Asamblea de Estados parte.

La exposición de motivos de dicha iniciativa de reforma rescata varios elementos, que es conveniente mencionar. En primer término, se hace referencia a la obligación derivada de los principios normativos de la política exterior que sanciona el artículo 89(X) de nuestra Constitución, y que dentro de los cuales se establece que el Poder Ejecutivo, a través del presidente, en la celebración de tratados, vigilará por el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación para el desarrollo, lo cual genera un deber de conciliar el orden normativo interno con el derecho internacional, que, a través de los instrumentos de los que nuestro país sea parte, promuevan esos principios, como es el caso de la CPI. Derivado de esto, se alude que México en 1947 aceptó la competencia obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, y que en 1998, el gobierno, con la aprobación del Senado, aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órganos en los cuales varios juristas mexicanos han servido como jueces, y a los que nuestro país ha recurrido en ocasión de solicitar opiniones consultivas haciendo valer las tesis sostenidas y otorgando valor a argumentos derivados de los principios de derecho internacional que norman nuestra política exterior. Además, se aduce que durante la última década se ha registrado un importante incremento en la aceptación de la competencia de esos tribunales.

En efecto, una vez que la comunidad internacional ha aceptado estos tribunales como un mecanismo idóneo para la aplicación de las normas del derecho internacional, resulta necesario adecuar el derecho interno no sólo en el sentido de reconocer la competencia de dichas instancias, sino también con el propósito de garantizar el cumplimiento de sus resoluciones y sentencias. Así ha procedido un importante número de países con una tradición de política exterior similar a la nuestra.⁵⁵² También, cabe resaltar el constante proceso de avance y perfeccionamiento en que se encuentra el

⁵⁵² Documento “Iniciativa de derecho que modifica el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal el 30 de noviembre de 2001.

marco jurídico de protección a los derechos humanos, derivado esto de que se ha ido reconociendo que este campo ha dejado de pertenecer de manera exclusiva a la jurisdicción interna de los Estados. Asimismo, la comunidad internacional se ha dotado de nuevos instrumentos internacionales que, sin perjuicio de la responsabilidad internacional del Estado, están permitiendo juzgar la conducta de individuos por violaciones graves a los derechos humanos cuando éstas ocurren en el contexto de ataques sistemáticos o generalizados a la población civil en toda circunstancia y en cualquier jurisdicción territorial.

En este documento igualmente se expresa el compromiso de mantener una política de fortalecimiento y protección de los derechos humanos, de conformidad con las normas universalmente reconocidas, así como alcanzar el objetivo de vincular el país a los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos y de derecho internacional humanitario, de los cuales no seamos parte, reconociendo su competencia y asegurando la plena aplicación de éstos, al igual que armonizar la legislación interna con esas obligaciones internacionales. Compromisos éstos, que se renovaron en el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, suscrito el 7 de octubre de 2001.

Finalmente, como destaca la propia iniciativa, de lo anterior se concluye que, por principios, historia y compromisos suscritos, México se encuentra en condiciones de firmar, y en su caso ratificar, en este caso, el ER. No obstante, la propuesta también señala que sería necesario una reforma constitucional para asegurar la plena aplicación de algunos instrumentos y la posibilidad de ratificar otros.⁵⁵³ Ante esto, a la vez que se evoca que México firmó el Estatuto el 7 de septiembre de 2000, se señala que, de ser aprobada la iniciativa de reforma que adiciona diversos párrafos del artículo 21 de nuestra ley fundamental, el Ejecutivo Federal enviará al Senado el ER para su consideración y eventual aprobación: “...su ratificación constituiría una muestra clara de apoyo a la vigencia del derecho internacional y de rechazo absoluto a los graves crímenes que [serán] competencia de la Corte Penal Internacional”.⁵⁵⁴

Señalaré a continuación el sentido concreto de la reforma y adición que se propuso para el artículo 21 de nuestra Constitución Política, para lo cual se formularon tres párrafos para adicionarlos a dicho artículo, recorriéndose el orden de los actuales quinto y sexto, que pasarían a ser octavo y noveno, respectivamente. Veamos.⁵⁵⁵

⁵⁵³ *Ibidem*, p. 9.

⁵⁵⁴ *Ibidem*, p. 10.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, pp. 15 y 16.

Artículo 21. ...

La jurisdicción de los tribunales internacionales establecidos en tratados de los que los Estados Unidos Mexicanos sea 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.

Para esta propuesta de adición, en el documento de la iniciativa de decreto se explica el sentido de estos tres nuevos párrafos. El primero que se propone adicionar, según se expone, está encaminado a resolver el aspecto de la aceptación de la competencia de los tribunales internacionales establecidos en tratados que México sea parte.⁵⁵⁶ El segundo párrafo adicional que se propone, según se justifica, tiene la intención de dar operatividad y facilitar la cooperación en la realización de procedimientos de investigación, persecución de delitos graves y en la ejecución de las decisiones del tribunal internacional, en este caso, para los de orden penal que sean reconocidos por México. Según se aclara, este segundo párrafo adicional excluye a los tribunales especiales establecidos por el CS de la ONU, sobre los cuales México ha expresado reservas. En función de lo anterior, el reconocimiento y acatamiento de decisiones de tribunales internacionales se limitará a los que México sea parte por medio de un tratado internacional y en términos de ese instrumento.

El tercer párrafo, que con el orden propuesto vendría a ser el séptimo sucesivamente, garantizaría la aplicación eficaz de las resoluciones y sentencias de los órganos jurisdiccionales cubiertos por la reforma, según se acota: "...el reconocimiento de competencia de tribunales internacionales sería nugatorio si no viene acompañado de la adopción de medidas que permitan ejecutar, de manera eficaz, sus decisiones".⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ De igual forma, se comenta que el reconocimiento del procedimiento de la institución internacional de la que México sea parte, en este caso el de la CPI, resulta fundamental, ya que así se evitaría incurrir en insuficiencias de tipo procesal. Lo anterior, desde una visión propia, tiene gran importancia al dar pie, por medio de la interpretación de este nuevo párrafo, a continuar con la labor por la que obliga la CPI a los Estados partes, a asegurarse de que en el derecho interno existan procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación internacional y asistencia judicial requeridas.

⁵⁵⁷ *Ibidem*, p. 13.

Así, se explica que esta reforma está encaminada a fortalecer la protección de la persona humana, lo que bien justifica acceder a un régimen que complementa y adiciona las garantías individuales que están dispuestas en el título primero de nuestra carta magna.

Por otra parte, y dada su relevancia para este tema de la ratificación del Estatuto, es importante mencionar los principales criterios que expresaron en su momento⁵⁵⁸ las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Relaciones Exteriores y Organismos Internacionales; de Justicia; de Derechos Humanos; y de Estudios Legislativos, todas del Senado de la República, en relación con el proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política federal, referente a la CPI. Entre las diferentes cuestiones que aborda este dictamen destacan las siguientes:

- 1) Con el propósito de evitar cualquier posible incompatibilidad entre ordenamientos que persiguen fines similares y facilitar la participación de México en la lucha internacional contra la impunidad, debe posibilitarse el reconocimiento constitucional al ER, en los términos de la reforma propuesta, asegurando con ello la plena cooperación de nuestro país con la Corte, así como la implementación de sus fallos y decisiones.
- 2) Se realizaron diferentes reuniones en el Senado entre legisladores conocedores del tema, así como por parte de las comisiones involucradas, para conocer a fondo las implicaciones del citado instrumento y orientar criterios para una posible reforma constitucional.
- 3) Se procedió a realizar un estudio de derecho comparado, donde se revisaron los casos de algunos países, que ratificaron el tratado, como Ecuador, Alemania, Bélgica y Francia, que realizaron un análisis de compatibilidad con su legislación interna.
- 4) Analizadas estas experiencias, se considera que, aun con las dificultades que representa la aceptación de una jurisdicción internacional, se ha alcanzado un consenso sustentado para prevenir y detener actos que atentan contra la humanidad.
- 5) Las comisiones han llegado a la conclusión de que es necesario modificar los términos propuestos por la iniciativa para incluir una disposición que permita reconocer la competencia de acuerdo con las condiciones previstas por el citado instrumento, no considerando adecuado por el momento establecer la jurisdicción respecto de una

⁵⁵⁸ Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 86, 2002, Primer Periodo Ordinario, 13 de diciembre de 2002.

generalidad de tribunales internacionales aceptados en tratados presentes o futuros, como sugiere la propuesta del Ejecutivo, ni tampoco un sometimiento genérico, incondicional y permanente.

- 6) Después de analizar nuestra legislación y las posibles situaciones de contraposición que pudieran generarse, se concluyó que la CPI no rivaliza con la autoridad judicial del país, que mantendrá incólume el monopolio de la imposición de las penas.
- 7) Ante diversas posibilidades de redacción para el agregado que se propone, se consideró adecuado retomar la disposición generada por Francia, cuya experiencia ha sido seguida por otros países, como Brasil y Colombia. Esto permitirá salvaguardar el régimen constitucional, conservándose la Constitución en sus actuales términos, al aceptar la posibilidad de actuación de la Corte; además de que con esta medida se ampliará el derecho a la justicia en el caso de los delitos de su competencia y a los que el gobierno mexicano someta a la CPI.
- 8) La norma ha sido ubicada en el artículo 21, en razón de que se propone un reconocimiento que contempla un régimen complementario del contenido en las garantías individuales consagradas en el título primero de la Constitución. Su aprobación permitirá a México dar pleno cumplimiento a los compromisos que se derivan del Estatuto.

En virtud de estas ocho consideraciones, las comisiones propusieron adicionar un quinto párrafo al artículo 21 de la Constitución, recorriéndose los demás en su orden para que el Senado autorice el ejercicio de la jurisdicción de la Corte en su ámbito de competencia. Agregaron que esta aprobación se otorgará atendiendo a las circunstancias de cada asunto en particular, con el fin de asegurar que cualquier solicitud de cooperación que se formule sea analizada desde la perspectiva del respeto a la primacía de la jurisdicción nacional, las disposiciones del artículo 17 constitucional y la legislación aplicable. Entonces, su proyecto de decreto queda de la siguiente manera:

ARTÍCULO ÚNICO. se adiciona un párrafo quinto al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales quinto y sexto, que pasan a ser sexto y séptimo, para quedar como sigue:

Artículo 21.

...

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional...

Cualquiera podría pensar que el esfuerzo que aduce haber realizado el Senado fue demasiado para la conclusión simple y llana a la que arribó; sin embargo, se puede aducir que se logró al menos una mayor toma de conciencia y una mejor técnica jurídica por parte de estos legisladores de la Cámara alta, que no se han distinguido precisamente por esas cualidades. Habrá que seguir esperando más tiempo para probablemente tener mejores resultados. En la realidad actual, el panorama no ha cambiado de manera apreciable; sin embargo, es un acierto que al adecuarse la Constitución de México a la normatividad de la CPI, por una parte, se salva el requisito de constitucionalidad que deben tener los tratados internacionales de que México sea parte, y así, este instrumento, al ser incorporado en el derecho interno, se situará exactamente por debajo de la Constitución, pero por encima de la normatividad secundaria y de los sistemas jurídicos estatales, los cuales posteriormente habrán también de reformarse o adherirse a lo que estipule la Constitución y el derecho aplicable del tribunal internacional, ya que por el hecho de reconocerse el ER, éste ya es ley suprema de toda la Unión.⁵⁵⁹

Parafraseando al penalista Sergio García Ramírez, es pertinente e imprescindible que México haya ingresado al sistema que encabeza la CPI, no porque éste signifique una solución unívoca o exclusiva del antiguo problema de la justicia penal del derecho internacional, sino porque constituye la mejor alternativa. En efecto, ayer como hoy, son importantes las decisiones jurídico-políticas que examinen a fondo este tipo de asuntos, ponderen seriamente sus implicaciones, estudien las opciones disponibles y realicen, de manera socialmente abierta y jurídicamente fundamentada, la acción que habrá de resultar más conveniente para la nación, buscando sobre todo garantizar la preservación de sus valores y principios, modernizar su sistema de derecho criminal y atender al tema esencial de la promoción y defensa de los derechos humanos, que deben constituir permanentemente el objeto del gobierno y el fin de la comunidad política.

Finalmente, cabe advertir que el hecho de adecuar la ley fundamental a un instrumento internacional de relevancia como lo es el ER no es de ninguna manera un acto de subordinación, ya que se parte de una decisión soberana por la cual el Estado mexicano, a través de los poderes de la

⁵⁵⁹ Es claro que toda esta situación referida en particular a la jerarquía normativa establecida por el artículo 133 constitucional se modificó de manera importante a partir de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, pues a partir de ese momento y bajo el principio *pro homine* o pro persona, el Estatuto podría situarse en determinado momento por encima de la Constitución mexicana si resultara más benéfico al individuo, o por debajo de ésta si resultara menos beneficioso a la persona humana.

Unión, se ha dispuesto a acceder al sistema de la CPI utilizando los medios de reforma constitucional y los canales soberanos que están dictados en la misma carta constitutiva. Entonces, al aprobarse la iniciativa de reforma en comento, se procedió a “constitucionalizar” el Estatuto, instrumento que, aun inacabado e imperfecto como se encuentra dos décadas después, representa la síntesis crítica y dialéctica del quehacer jurídico de la sociedad internacional en su búsqueda por una genuina justicia universal.

4. *Balance analítico-crítico del impacto del sistema jurídico de la CPI en el orden punitivo del Estado mexicano: de la ratificación del ER a la actualidad*

La idea de crear una instancia penal de carácter permanente y de jurisdicción internacional al principio no tuvo una buena respuesta por parte de la sociedad de Estados debido a la complejidad y contenido político del tema. Por ello, la AG de las Naciones Unidas optó por el establecimiento de un comité *ad hoc* diseñado para concertar una serie de encuentros entre los países, para que éstos pudieran dialogar y expresar sus inquietudes, y organizar una conferencia de plenipotenciarios en 1998, con el objetivo de materializar y formalizar la creación de la CPI, un amplio evento parlamentario que, por cierto, se caracterizó por albergar posiciones bastante divididas.⁵⁶⁰ Por su parte, el Estado mexicano, durante las etapas preparatorias para la formulación del ER, participó de manera activa e instó a que se elaborara un instrumento consensuado para asegurar su aceptación y buen funcionamiento; sin embargo, también presentó una posición bastante crítica y en ocasiones contradictoria —como era común en otras delegaciones en aquellos momentos—. La posición oficial del gobierno de México a través de la cancillería fue la de apoyar la creación de la CPI, como una medida relevante en el desarrollo del DIP, considerando la negociación de un Estatuto que garantizara la independencia de este tribunal frente a cualquier organismo u órgano de Naciones Unidas como el CS, para que pudiera actuar con absoluta imparcialidad, certeza jurídica y estricto apego al debido proceso.

⁵⁶⁰ Una de las inquietudes presentadas por la comunidad internacional fue que, al aprobar, firmar y ratificar el ER, los Estados tendrían que modificar su legislación interna en materia de cooperación penal internacional y hacer los ajustes pertinentes para la compatibilidad con la CPI. En este sentido, resulta importante destacar que, generalmente, los Estados se muestran renuentes a la cooperación en materia penal internacional.

Junto a esta postura, se marcaron algunos requisitos, que a decir de las autoridades del país debían cumplimentarse para acceder a la firma y ratificación del instrumento fundacional, a saber:

1) Hacer una clara definición de los casos en los cuales puede actuar la Corte, sin tratar de sustituir los sistemas judiciales nacionales en vigor, sino de complementarlos para castigar los delitos internacionales definidos en tratados o declaraciones internacionales que se decida incluir en el Estatuto.

2) Considerar que en la primera etapa del tribunal, se debe limitar el alcance a incluir tres crímenes de los más graves, a saber: genocidio, lesa humanidad y crímenes de guerra, es decir, violaciones graves al derecho aplicable en caso de conflicto armado. La agresión podría considerarse como crimen que finque responsabilidades a individuos si se desvincula de la idea de que el CS de la ONU sea el que necesariamente determine cuándo hay una agresión.

3) La Corte debe ejercer competencia exclusivamente sobre individuos y no sobre Estados.

4) Tomando en cuenta las propuestas para incluir otros crímenes competencia de la Corte, en el Estatuto debe incorporarse una cláusula de revisión mediante la cual si las dos terceras partes de los Estados partes del Estatuto lo aprueban, después de 5 o 10 años, pueda convocarse a una reunión para examinar la posibilidad de ampliar la competencia a otros crímenes internacionales.

5) El financiamiento de la Corte debe realizarse en forma independiente del presupuesto ordinario de la ONU y estar a cargo de los Estados parte del Estatuto; pensando también en la creación de un fondo de aportaciones voluntarias.

6) El llamado principio de complementariedad, si bien no puede basarse en el consentimiento de los Estados, debe establecer claramente los casos de excepción a la jurisdicción nacional y las salvaguardias que aseguren que no se cometan abusos que afecten la soberanía de los Estados mediante la aplicación de criterios no pactados.

7) En el proceso de negociación del Estatuto, se deben fortalecer los mecanismos de solución de controversias relativos a su interpretación.⁵⁶¹

Durante la última conferencia de plenipotenciarios, México aceptó y adoptó lo acordado y se sumó a la iniciativa del ER; empero, se abstuvo a la hora de emitir su voto, argumentando que el instrumento podía ajustarse para hacerlo más completo y operativo, sugiriendo al efecto la inclusión de las armas de destrucción en masa, como las químicas, bacteriológicas y

⁵⁶¹ *Boletín de Prensa*, núm. 254, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 24 de junio de 1998, p. 56.

nucleares, en la lista de armas prohibidas, de conformidad con las leyes y usos en los conflictos armados. A su vez, otro de los factores determinantes para que México se abstuviera a la hora de emitir su voto lo fue la vinculación entre el CS con la CPI, que según expresión del ya fallecido embajador González Gálvez,

...en la última etapa de la Conferencia, se produjo un apresuramiento erróneo en las negociaciones, cuando lo adecuado habría sido posponer por unos días más, el cierre de la Conferencia para concluir los debates sobre los temas pendientes, en vez de impulsar propuestas sobre las que no había un consenso entre las delegaciones.⁵⁶²

Otras de las renuencias de México respecto al ER se dieron respecto al artículo 133 de la Constitución mexicana, el cual versa sobre la jerarquía de las leyes y los tratados en materia de derechos humanos; a su vez, se destacaron las repercusiones del instrumento en varios artículos de la Ley de Extradición, que ameritaban la realización de algunos ajustes, sin dejar de considerar la apreciable experiencia del país en materia extradicional, cooperación judicial y firma de tratados en el rubro de cooperación internacional contra la criminalidad. Destaca también el tópico relativo a la compatibilidad de los principios⁵⁶³ por los que se guía el ER, y, por ende la CPI, con los principios jurídicos establecidos en nuestra ley fundamental, en el sentido de que el ER, a lo largo de sus artículos 22 al 33, señala explícitamente los principios de derecho penal que son seguidos por la Corte, como por ejemplo: *dubius reus est absolutus, in dubio pro reo, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*; imprescriptibilidad de los crímenes más graves, además de los principios del derecho internacional humanitario, que se resumen en los principios de humanidad, de proporcionalidad, de distinción, de limitación y de necesidad militar.⁵⁶⁴

Si bien estos principios colisionan con diversos dispositivos del derecho interno, hay otros bastante compatibles, y que sigue el Estado mexicano en materia penal, como el de igualdad ante la ley, el de proporcionalidad, el

⁵⁶² *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 55-56 (febrero de 1999), México, Secretaría de Relaciones Exteriores, p. 4.

⁵⁶³ Recordemos que el derecho en general, y por ende el derecho penal, se ayuda de la guía de una serie de principios fundamentales, los cuales, a través de su interpretación, hacen posible una aplicación más acertada y justa de la norma, sobre todo en materia penal, donde está de por medio la vida de las personas.

⁵⁶⁴ Para mayor profundidad sobre este tópico, véase González Gálvez, Sergio, *La Corte Penal Internacional*, en Corcuera S. y Guevara Bermúdez, J. A. (comps.), *Justicia penal internacional*, México, Universidad Iberoamericana, 2001, pp. 15 y 16.

de justificación teleológica de la pena, o el de conducta sin dejar de advertir que la CPI y México no son partidarios del establecimiento de la pena de muerte como castigo, es decir, la Corte carece de competencia para imponer la pena capital, mientras que en nuestro país esta modalidad de castigo se encuentra totalmente proscrita.

Como antes se apuntó, aun con estos desafíos, el 7 de septiembre de 2000, México firmó el ER, y el 21 de junio de 2005 se dio su aprobación por parte del Senado, y posteriormente su ratificación, en un proceso de varios años que discurrió en medio de un ambiente polémico y de debates generales, algunos de ellos aún inacabados, que convirtió al país en el centésimo Estado parte del ER, un hecho que definitivamente representa un paso crucial en la consecución del apoyo universal a la Corte.⁵⁶⁵ En la actualidad, es innegable que persisten las inconsistencias entre el derecho internacional y el derecho interno en materia criminal, como lo muestran las distintas maneras de concebir, y aplicar, por ejemplo, el principio de la legalidad penal, los requisitos de procedibilidad para el inicio de la averiguación, los derechos del inculcado, el monopolio de la acción penal del Ministerio Público, las penas inusitadas y trascendentales, el principio de *res iudicata* o cosa juzgada y sus alcances, las inmunidades de servidores públicos, y la extradición sólo entre Estados, por mencionar sólo algunos.⁵⁶⁶

Además, es de subrayar que en el momento en que México ingresa al nuevo sistema penal internacional, comienzan a evidenciarse incompatibilidades entre éste y diferentes disposiciones específicas del orden interno, como el Código de Justicia Militar, el Código Federal de Procedimientos Penales, y el Código Penal Federal, al igual que varios ordenamientos penales de las entidades federativas, que gracias a la influencia del ER y de la práctica de la CPI comenzaron procesos de adiciones y reformas que se observan hasta la fecha, y que de una forma u otra están contribuyendo al

⁵⁶⁵ El proceso de aprobación y ratificación del ER por parte de México se resume en seis etapas: 1) la participación en las negociaciones de Roma, para establecer un texto definitivo; 2) la abstención en el momento de votar dicho texto; 3) la firma del instrumento el 7 de septiembre de 2000; 4) la presentación de un proyecto de reformas al artículo 21 constitucional, para efecto de poder ratificarlo; 5) la discusión y posterior aprobación de la reforma propuesta en el Senado de la República, el 15 de diciembre del 2002; 6) aprobación de la misma, en la Cámara de Diputados, el 9 de diciembre de 2004, y 7) entrada en vigor del ER en enero de 2006. Véase Gutiérrez Jiménez, Elisa, "México ante la Corte Penal Internacional", *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 36, núm. 104, 2006, pp.13-46. Disponible en: <https://bit.ly/37Y12tG>.

⁵⁶⁶ Guerrero, Humberto y Sirvent, María et al. (s/a), *Manual para la implementación del Estatuto Roma a la legislación mexicana*, disponible en: <https://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-manual-para-la-implementacion-del-estatuto-de-roma-en-la-legislacion-mexicana.pdf>.

mejoramiento del sistema judicial nacional en sus respectivos ámbitos de aplicación.

En términos técnicos, además de un inexistente proceso de recepción del ER en el orden jurídico nacional, por ejemplo, a través de la promulgación de una ley federal interna para la implementación de la CPI —como ya lo han llevado a cabo varios Estados parte—, otro de los principales problemas que se ha tenido que enfrentar en el proceso de modificación legislativa es la deficiente adaptación de las normas preexistentes a las de reciente creación. Ambas situaciones son sin duda delicadas, si se admite que las deficiencias en la recepción de los tratados internacionales y las incongruencias legislativas derivadas de procesos incompletos de implementación y modificación han provocado, entre otros resultados, importantes problemas normativos a nivel nacional, al tiempo que han impactado, de forma directa o indirecta, en el adecuado cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano.⁵⁶⁷

Por otra parte, se ha afirmado con razón que en la incorporación de México al sistema del ER y la CPI no podrá haber claridad y eficacia en tanto no se resuelvan varios asuntos básicos, como el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante los gobiernos autoritarios del pasado y las vías de su solución, las declaraciones interpretativas del ER y antes de la Convención, sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, de 1968. Esta última fue primero, y marcó la pauta de la segunda llamada “del reconocimiento caso por caso” y depositada años después para el ER, en el sentido de que “únicamente considerará imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor en México” (aprobada el 10 de diciembre de 2001). Ambas consideraciones son disfuncionales, al implicar que la naturaleza de los crímenes era distinta durante su comisión —anterior a la entrada en vigor de sendos instrumentos, respectivamente—, que después de la incorporación de la Convención y el ER en el sistema jurídico nacional. Se trata de una interpretación errónea del principio de no retroactividad, que contradice en el fondo el principio de imprescriptibilidad, junto con el de irretroactividad, los dos de gran relevancia en las convenciones que han sido ratificadas por el Estado mexicano.

Por ello, no se debe retrasar la corrección o eliminación de este tipo de declaraciones interpretativas —que son prácticamente reservas a convenciones que no las admiten—, no sólo por ser contrarias a derecho, sino porque

⁵⁶⁷ Becerra Ramírez, Manuel, *El control de la aplicación del derecho internacional*, México, UNAM, IJ, 2017.

de otra manera será difícil iniciar distintos procesos de esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos cometidas en el pasado, al igual que el sometimiento a proceso de los responsables y aplicación de la justicia, junto con la reparación a las víctimas y sus familiares. En caso contrario, es decir, de mantenerse las cosas como están, las leyes penales y las instituciones judiciales nacionales serán insuficientes para afianzar el nuevo sistema penal internacional y proscribir de manera concluyente la violencia autoritaria.⁵⁶⁸

Al llevar este balance al momento presente, es claro que los alcances de esta decisión no han sido del todo valorados en un ejercicio que debe suponer no sólo la revisión a fondo del texto constitucional, sino de toda una red de leyes y reglamentos federales y locales, en todo lo correspondiente a la materia criminal. Desde la aprobación de la reforma al artículo 21 de la ley fundamental, abordado en el epígrafe anterior, se considera que con ello el Estado mexicano se ha contrapuesto al propio ER, a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y a los derechos humanos reconocidos en diversos tratados internacionales suscritos por el país, irregularidad que no pesó lo suficiente como para impedir que fuera aceptada la ratificación del ER bajo una fórmula sui generis, que sigue pareciendo más política que jurídica. En efecto, desde una postura pragmática, la consecuencia más preocupante de la citada reforma y la declaración interpretativa consecuente es la posibilidad de que el conocimiento por la Corte de hechos constitutivos de los crímenes objeto de su competencia materia, dependerá de la voluntad política de las elites en el poder, lo que constituye una verdadera contradicción, en virtud de que frecuentemente son sus miembros quienes aparecen como los principales autores intelectuales.

Hasta ahora, la Corte no ha conocido ningún caso mexicano ni ha emitido requerimientos a cargo del país encuadrados en el mecanismo de la cooperación procesal internacional, pero es previsible que de presentarse esta situación el Tribunal podría concluir que la reserva del “reconocimiento caso por caso” de su jurisdicción automática no tiene validez jurídica alguna y que es una excusa infundada para impedir el ejercicio de sus poderes punitivos, lo que le facultaría para intervenir en forma directa e inmediata en la investigación y enjuiciamiento de los crímenes objeto de su competencia material.⁵⁶⁹

⁵⁶⁸ Olaiz González, Jaime, “Postura de México frente a la Corte Penal Internacional: sobre la superación del pasado en México y la armonización del derecho mexicano con la responsabilidad penal de los individuos”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Universidad Panamericana, 2004.

⁵⁶⁹ Jiménez, Raúl Armando, “La Corte Penal Internacional y la reforma al artículo 21 constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, julio-diciembre 2015.

En este punto, vale recordar que a través de la Resolución 2176/XXX-VI emitida por Naciones Unidas el 6 de junio de 2006, e intitulada *Promoción de la Corte Penal Internacional*, hizo un llamado puntual a los Estados miembros para que realicen las modificaciones pertinentes a sus legislaciones internas a manera de que compaginen y se vinculen con lo establecido en el ER, exhortándolos a su vez a considerar que estén alineadas con lo establecido tanto por el DIDH como por el DIH.⁵⁷⁰ Sobre la obligatoriedad que tienen los Estados de cooperar y establecer normas internas para tal fin, el ER es claro: en su artículo 86 estipula que los Estados parte cooperarán plenamente con la Corte en relación con la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de su competencia, y en el artículo 88 establece que aquellos se asegurarán de que en el derecho interno existan procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación especificadas en el tratado multilateral.

De esta forma, si México implementa en su legislación interna lo que ahí se preceptúa, puede ampliar su competencia en diferentes tipos penales, lo cual extendería ventajosamente su ámbito de intervención, amén de que ello redundaría en avances contundentes en materia de cooperación entre las diferentes instancias internacionales que estén en pro de la defensoría de los derechos humanos de las personas, así como en la impartición de justicia penal internacional.

Efectivamente, en el rubro de la recepción-implementación del DIP en el derecho nacional, es menester destacar que al implementar el ER, el Estado mexicano debe cumplir una serie de obligaciones, como las anteriormente enunciadas, con lo que tendría la oportunidad de contribuir a la actualización de su reforma penal iniciada hace más de tres lustros, además de homologar o armonizar la reglamentación interna en la materia con la legislación internacional vigente junto con las de otros Estados enfocadas en la justicia penal internacional, la cooperación contra la criminalidad y los derechos humanos. Y para ello debe considerarse que la normatividad a implementar del Estatuto en la legislación interna es extensa, y se podría agrupar en tres categorías específicas: 1) implementación de normas relativas a la cooperación con la Corte; 2) implementación de normas relativas a delitos contra la administración de justicia de la CPI, y 3) implementación de normas sustantivas de DIP. Con esta base, es importante que la implementación cubra aspectos de cooperación internacional y asistencia judicial, así como de ejecución de penas y órdenes de reparación. Sin pasar por alto que los Estados parte tienen al menos

⁵⁷⁰ AG/RES. 2176 (XXXVI-O/06), Promoción de la Corte Penal Internacional, disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2176_XXXVI-O-06_esp.pdf.

dos opciones al momento de implementar los delitos contenidos en el ER: a) la emisión de una ley especial, y b) la modificación a leyes o códigos ya existentes mediante la creación de capítulos especiales o la incorporación de agravantes a delitos existentes.

Siguiendo la secuencia de esta última alternativa, es claro que la responsabilidad de los Estados de juzgar a las personas acusadas de los crímenes más graves dentro del derecho internacional no está limitada a los contemplados por el ER, es decir, que esta autoridad deriva del principio de que todo Estado tiene el interés de someter a la justicia a los perpetradores de los crímenes más graves que conciernen a la comunidad internacional en su conjunto (principio de *aut dedere aut judicare*); y en el caso de crímenes contra la humanidad, por ejemplo, un Estado puede, y tiene el deber de ejercer jurisdicción universal con el fundamento de que el crimen fue cometido contra toda la humanidad.⁵⁷¹ Sin embargo, esta obligación se ve obstaculizada por la falta de legislaciones que permitan a los Estados cumplir con sus obligaciones internacionales y juzgar a los autores de dichos crímenes, sin importar que exista o no un vínculo territorial o de nacionalidad. Por esta razón, es importante considerar también la implementación del principio de jurisdicción universal en la legislación mexicana, para que en el supuesto de que un probable responsable de otra nacionalidad acusado de cometer crímenes internacionales se encontrara en territorio nacional, México pudiera iniciarle proceso y enjuiciarlo para cumplir con su obligación internacional.⁵⁷²

5. *Algunas iniciativas de la sociedad civil nacional e internacional para someter a la CPI la comisión de delitos de su competencia cometidos en el territorio nacional (2002 a la fecha)*

En el epígrafe anterior indiqué al lector que hasta el momento de escribir estas líneas el Tribunal de La Haya no ha conocido ningún caso mexicano ni ha emitido requerimientos a cargo del país encuadrados en el mecanismo de cooperación procesal penal internacional vigente. Sin embargo, lo cierto es que en los últimos tiempos se han presentado algunas situaciones de suma gravedad, que han dado lugar a varias iniciativas por parte de distintas organizaciones no gubernamentales y otras instancias de la sociedad

⁵⁷¹ Nota 52 en “Human Rights Watch, International Criminal Court. Making the International Criminal Court Work”, *A Handbook for Implementing the Rome Statute*, september 2001, vol. 13, núm. 4 (G), p. 17.

⁵⁷² Guerrero *et al.*, *op. cit.*

civil nacional e internacional, tendientes a denunciar ante la CPI la comisión de distintos delitos y crímenes de su competencia, que presuntamente fueron cometidos por autoridades federales, estatales y municipales en contra individuos y grupos humanos vulnerables, debidamente identificados, y que en su oportunidad han acreditado su personalidad jurídica.

Empero, vale la pena recordar que el Tribunal de La Haya no está obligado a examinar los casos que le envían grupos o particulares, y que por lo mismo la mayoría no llegan a ser investigados.⁵⁷³

Sólo a guisa enunciativa, a continuación, haré una breve semblanza de las principales situaciones denunciadas y que han sido recogidas por distintos medios de comunicación tanto públicos como privados en los planos nacional e internacional, y con particular fuerza y persistencia en las redes sociales de mayor relevancia y amplia difusión de los tiempos presentes. En lo fundamental, mas no lo único, me refiero a las siguientes: la situación de violencia gubernamental en Nochixtlán, Oaxaca (2006, 2007 y 2016); la situación de crímenes de lesa humanidad y violaciones graves a las garantías individuales en Atenco, estado de México (2006); la situación de crímenes de Estado cometidos en Tlatlaya, estado de México (2014), y la situación de crímenes de Estado cometidos en Ayotzinapa, Guerrero (2014).

Para finalizar, aunque son varios más los casos preocupantes que se mantienen sin solución,⁵⁷⁴ se hace también una breve referencia a una serie de hechos graves que permanecen en la total impunidad y con diferentes líneas de investigación generalmente sesgadas o equivocadas: la situación de crímenes cometidos contra periodistas mexicanos entre 2006 y 2022 (que ha sido llevada al Tribunal de La Haya por la organización internacional no gubernamental Reporteros sin Fronteras (RSF). Hecha esta puntualización, entremos en materia.

⁵⁷³ Esta es sin duda una deficiencia o desactualización —si así se prefiere llamarle— del ER desde la perspectiva de la defensa efectiva de los derechos humanos que promueve actualmente la sociedad civil nacional e internacional en todos los rincones del mundo. Una situación ilustrativa de este problema se presentó recientemente, el 6 de diciembre de 2022, cuando la cadena de televisión qatari Al Jazeera presentó ante la Fiscalía de la CPI el caso de la muerte de la periodista Shireen Abu Akle, con el argumento de que fue asesinada de manera deliberada por las fuerzas israelíes durante una cobertura de prensa. La televisora informó que encontró “nuevas pruebas” sobre las circunstancias de la muerte de la reportera palestino-estadunidense, quien recibió un disparo en la cabeza el 11 de mayo de 2022 cuando cubría una operación del ejército israelí en Yenín, Cisjordania reocupada. Nota de AP, retomada en el diario *La Jornada*, México, dic. 7/2022, p. 21.

⁵⁷⁴ Como otro ejemplo más está la situación de centenares de desapariciones forzadas y de fosas clandestinas ubicadas en varias localidades del estado de Veracruz, entre 2016 y 2022.

*A. La situación de violencia gubernamental en Nochixtlán,
Oaxaca (2006, 2007 y 2016)*

El 19 de junio de 2016, la comunidad de Asunción Nochixtlán, puerta de la Mixteca oaxaqueña, fue atacada por centenares de elementos de las policías municipal, estatal y federal, violentando los derechos humanos de muchas víctimas. Según testimonios directos, un grupo estimado de cincuenta personas, maestros, padres de familia, niños, activistas y población civil que se les unió, participaron en un bloqueo de las vías federales autopista 135-D y carretera federal 190, que conectan a la Ciudad de México con Puebla y Oaxaca, en su cruce ubicado en Asunción. En apoyo a los profesores manifestantes se unieron a la petición de instalar una mesa de diálogo sobre la llamada “Reforma Educativa” promovida por el gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto, y por demandas sociales comunitarias.⁵⁷⁵ En mayo de ese año, la CNTE había efectuado múltiples protestas en diversos estados de la República, como Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, y para el mes siguiente la policía aprehendió a dos líderes de la sección XXII de la CNTE, lo cual provocó una serie de bloqueos carreteros en 37 zonas en Oaxaca, entre ellas la carretera que conecta Huajuapán de León con la ciudad de Oaxaca, donde se ubica el tramo de Nochixtlán. Es en este último lugar donde se presentó el conflicto más importante con el magisterio después del violento desalojo del que fueron objeto en el zócalo capitalino en 2003.⁵⁷⁶

El 19 de junio, en el lugar del bloqueo, se convocó a la población nochixtleca y de sus alrededores, para reunirse no sólo en apoyo al movimiento magisterial, sino también para solicitar reformas sociales que generaran alternativas a la empobrecida región de la mixteca oaxaqueña y diferentes poblados, de tal suerte que la protesta rápidamente se convirtió en un importante movimiento social. Sin previo aviso de persuasión, fueron atacados de manera violenta por un contingente de fuerzas policiales: 400 policías federales, 400 estatales y 50 elementos de la Agencia de Estatal de Investigaciones, el cual tenía la misión de recuperar la libre circulación en las vías federales, como parte del “Operativo Oaxaca” ordenado por el entonces

⁵⁷⁵ Durante 2012 y 2013, tal reforma educativa que impulsaba el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación fue rechazada por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) argumentando la violación a sus derechos laborales, así como su ausencia en las decisiones sobre el contenido de la materia de trabajo, realizando diversas acciones de resistencia.

⁵⁷⁶ Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2016/06/13/politica/009n1pol>.

gobernador del estado Gabino Cué. Los policías se apostaron en el puente, y de inmediato comenzaron a lanzar bombas de gas lacrimógeno hacia el bloqueo. En medio del asombro, los maestros y padres se retiraron con rumbo a la entrada de Nochixtlán. En pocos minutos, el bloqueo quedó disuelto. La estrategia de los maestros, previamente planeada en caso de desalojo, era dirigirse al panteón ubicado en dirección al poblado y replegarse. Así, en caso de algún tipo de violencia, quemarían cuetes como señal de alarma, y al ser escuchados se repicarían las campanas de la iglesia de la comunidad para pedir auxilio.

Los manifestantes se refugiaron en el panteón, donde continuaban los ataques. La agresión duró cerca de nueve horas; los maestros, jóvenes, mujeres y niños se defendían con piedras y lo que tenían a la mano; en poblaciones cercanas, sus habitantes cerraron los caminos para que no pudieran llegar refuerzos policiacos, y también fueron violentados. Mientras tanto, en la refriega la población se acercaba para ayudar con agua, alimentos, y para auxiliar a los heridos; no cedieron ante los uniformados.⁵⁷⁷ Fueron quemados varios vehículos; el ataque se prolongó hasta después de las 15 horas, los pobladores lograron hacer retroceder a los efectivos policiacos, quienes se retiraron a la capital del estado. Mientras esto sucedía, otro convoy de la policía federal pretendía avanzar por la autopista Oaxaca-México, a la altura de San Pablo Huitzo; sin embargo, habitantes de la ciudad de Oaxaca avisaron a los profesores, por lo que pobladores de Huitzo y San Francisco Telixtlahuaca levantaron una barricada en el lugar, y un nuevo enfrentamiento se produjo en este sitio.⁵⁷⁸

El saldo de los enfrentamientos fue de ocho personas fallecidas, 103 lesionados, 46 afectados por la exposición a gases lacrimógenos (de las cuales 35 eran menores de edad), y algunos otros por diversas afectaciones en sus propiedades. Al no encontrar respuestas por parte del estado para fincar responsabilidades y reparar el daño, las víctimas se organizaron para impulsar sus demandas de justicia en el “Comité de Víctimas por Justicia y Verdad 19 de junio de Nochixtlán”, colectivo que atiende la representación jurídica de algunas de las víctimas ante diversas instancias, y que en su oportunidad encabezaría la iniciativa de llevar el caso ante instancias externas, especialmente la Corte Penal Internacional.

⁵⁷⁷ Maristain, Mónica, “Un acto de barbarie e imposición: Emma Landeros en «Nochixtlán»”, *Sinembargo.mx*, 14 de julio de 2018, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/14-07-2018/3441519>.

⁵⁷⁸ “¿Qué fue lo que paso en Nochixtlán, Oaxaca?”, *Vanguardia.mx*, 23 de junio de 2016, disponible en: <https://vanguardia.com.mx/articulo/que-fue-lo-que-paso-en-nochixtlan-oaxaca>.

Diez días después, la Comisión Permanente del Congreso Federal aprobó por unanimidad el Acuerdo por el que se crea la Comisión de Seguimiento a los Hechos Ocurredos en Nochixtlán, Oaxaca, el 19 de junio de 2016, en el que se establece que sus actividades serán “la observación y seguimiento de las investigaciones de los hechos”.⁵⁷⁹ Además de Nochixtlán, en poblaciones como San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, la violencia contra la población se caracterizó por el uso de la fuerza, numerosas personas detenidas y heridas por armas de fuego, y la comisión de ejecuciones arbitrarias. Sus demandas no se limitaron a denunciar el ataque al bloqueo de la carretera ni a la exigencia magisterial, sino a los derechos violentados de las innumerables víctimas y sus familias, que hasta la fecha continúan vigentes y sin respuestas por parte de las autoridades infractoras: acceso a la verdad, impartición de justicia, reparación del daño y garantías de no repetición, y las formas de sancionar a los responsables.

Al respecto, cabe recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversas sentencias, ha señalado que los Estados deben

...ajustar los planes operativos tendientes a encarar las perturbaciones del orden público a las exigencias del respeto y protección de tales derechos adoptando, al efecto, entre otras medidas, las orientadas a controlar la actuación de todos los miembros de los cuerpos de seguridad en el terreno mismo de los hechos para evitar que se produzcan excesos...⁵⁸⁰

De ahí que el actual presidente López Obrador haya declarado en octubre de 2019 que, por un lado, actos de represión como el de Nochixtlán no deberán repetirse en ninguna circunstancia, y por el otro, que además de ser necesaria la aplicación de políticas estatales distintas a este tipo de “masacres” deben ser castigadas y llevadas ante las instancias que resulten competentes y eficientes, amén del apoyo que debe brindar el Estado a todas las víctimas.⁵⁸¹

El tiempo ha transcurrido, y en noviembre de 2022 se informó que los dos coordinadores del Operativo Oaxaca de la División de Fuerzas Federales fueron vinculados a proceso, el cual continuarán en libertad, pues el juez de la causa determinó negar la medida cautelar de prisión preventiva, pese a que se imputan a los indiciados ocho homicidios dolosos e infligir lesiones

⁵⁷⁹ Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/nochixtlan/docs/Informe_final.pdf.

⁵⁸⁰ Disponible en: <https://www.senado.gob.mx/comisiones/nochixtlan/index.php>.

⁵⁸¹ “No se van a repetir actos de represión en Nochixtlán, promete el presidente López Obrador”, *Infobae.com*, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/20/no-se-van-a-repetir-actos-de-represion-en-nochixtlan-promete-el-presidente-lopez-obrador/>.

con arma de fuego a más de un centenar de personas (también hay varios desaparecidos hasta el momento). En respuesta, el Comité de Víctimas por Justicia y Verdad 19 de junio (Covic), una vez que consideró que

...ha existido un favoritismo muy marcado del juez Álvaro N. C. hacia la defensa de los imputados, con lo que se transgreden los derechos de las víctimas, no sólo de Nochixtlán sino de todo el país, pues los jueces que adopten este criterio no sólo permitirán que asesinos como los de las masacres en Oaxaca de estos años sigan su proceso en libertad, sino también aquellos que sean llevados a proceso por temas de desaparición forzada, secuestro y delincuencia organizada, entre otros.⁵⁸²

Determinó unirse a la decisión de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO), de presentar una denuncia contra el Estado mexicano ante la Corte Penal Internacional por delitos de lesa humanidad cometidos contra de ciudadanía oaxaqueña en 2006-2007 y en 2016.⁵⁸³

La Covic y la Defensoría señalaron que “por justicia, por dignidad y por humanidad, no podemos permitir que estos hechos queden impunes. La Corte Penal Internacional tiene la palabra”. Hasta el momento de escribir estos párrafos no ha habido ningún pronunciamiento de la CPI en cuanto a la pertinencia y admisibilidad ante esta importante demanda de

⁵⁸² Pérez Alfonso, Jorge A., *La Jornada*, México, 17 de noviembre de 2022, p. 28.

⁵⁸³ La numeralía de todos estos crímenes que sí son competencia de la CPI, está bien documentada. El informe final sobre los hechos que motivaron las violaciones a los derechos humanos del pueblo oaxaqueño en 2006 y 2007 (sin incluir el caso Nochixtlán), que publicó la Comisión de la Verdad (creada por el Congreso del estado) el 3 de mayo de 2016, concluyó que el Estado mexicano violó de manera masiva y sistemática múltiples derechos humanos, entre los que destacan: violación del principio de presunción de inocencia, al debido proceso y garantías judiciales; detenciones arbitrarias, tratos crueles, inhumanos y degradantes; desapariciones forzadas, tortura y ejecuciones extrajudiciales (la tortura fue sistemática y generalizada, dado que en el tiempo que duró el conflicto hubo frecuencia diaria de tensiones acompañadas de esta práctica). Entre las personas que la DDHPO considera responsables ante la justicia nacional y ante la CPI de esos crímenes de lesa humanidad, a partir de la investigación de la Comisión de la Verdad, los señalamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos están: los expresidentes Vicente Fox y Felipe Calderón; los ex secretarios de Seguridad Pública Federal Eduardo Medina Mora (quien renunció en octubre de 2019 al cargo de ministro de la SCJN, sin exponer motivos y bajo sospechas de corrupción) y Genaro García Luna (discípulo de Medina Mora, detenido y sujeto a proceso penal en Estados Unidos en diciembre del mismo año, acusado de múltiples delitos graves, y continúa siendo juzgado en 2023); el ex gobernador de Oaxaca Ulises Ruiz, y Jorge Vargas, ex secretario de gobierno de la entidad. Ver, entre otros reportes: Hernández Navarro, Luis, *La Jornada*, 27 de marzo de 2018, p. 16.

la sociedad civil mexicana sobre crímenes de su competencia en virtud del Estatuto de Roma.

B. La situación de crímenes de lesa humanidad y violaciones graves a las garantías individuales en Atenco, estado de México (2006)

San Salvador Atenco, estado de México, es uno de los casos más emblemáticos de la represión de la protesta ciudadana en la historia del país. Fue denunciado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que dictó sentencia contra el Estado mexicano, y hasta la fecha, dado el no cumplimiento a cabalidad de la misma sentencia por parte de las autoridades nacionales responsables, las víctimas y varias ONG que las respaldan están preparando técnicamente su presentación ante la CPI, para ajustarla a sus alcances competenciales establecidos por el ER. La esencia de este fallo a partir del cual se fincaría el principal argumento de la denuncia ante la CPI es que “El uso de la fuerza por parte de las autoridades policiales al momento de detenerlas no fue legítimo ni necesario, pero además fue excesivo e inaceptable por la naturaleza sexual y discriminatoria de las agresiones sufridas”. El caso ocurrió concretamente los días 3 y 4 de mayo de 2006, en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, estado de México, en el marco de un conflicto suscitado por el intento de autoridades municipales de reubicar a vendedores floristas.

Ante la negativa de una reubicación, los comerciantes, junto con miembros del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, redoblaron su inconformidad, y el conflicto escaló, hubo enfrentamientos entre manifestantes y elementos policiales, y se realizaron una serie de bloqueos carreteros,⁵⁸⁴

⁵⁸⁴ Los antecedentes se remontan al mes de octubre de 2001, cuando el entonces presidente de México, Vicente Fox, anunció que la construcción del nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México tendría lugar en terrenos agrícolas ubicados en la zona de Texcoco. Después del anuncio oficial, ejidatarios de las poblaciones de Tocuila, Nexquipayac, Santa Cruz de Abajo, San Felipe y San Salvador Atenco encabezaron diversas manifestaciones en oposición al proyecto federal que el propio presidente había ratificado, y bloquearon algunas de las principales vialidades de estos municipios. Para ese entonces, distintas agrupaciones de campesinos conformaron el llamado Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), iniciando movilizaciones a lo largo del país, que tenían como finalidad conseguir apoyos sociales para evitar la construcción del inmueble. Posteriormente, el 3 y 4 de mayo de 2006, por orden del entonces gobernador Enrique Peña Nieto, se llevó a cabo un operativo policial en las localidades de Texcoco y San Salvador Atenco, estado de México. El objetivo era ponerle fin a un movimiento de protesta surgido como oposición a un proyecto para construir un nuevo aeropuerto

que resultaron en la intervención de más de 1,800 efectivos policiacos y más de 600 federales, que acudieron a Texcoco y desbloquearon las carreteras afectadas. Como parte del operativo, los elementos de la policía se desplegaron en San Salvador Atenco, ingresando sin orden judicial a domicilios particulares y deteniendo a diversas personas tanto en la vía pública como al interior de los inmuebles. En este escenario, las once mujeres reconocidas como víctimas principales de estas acciones fueron detenidas de manera arbitraria mientras desempeñaban sus actividades cotidianas, documentaban los hechos o daban apoyo médico a personas heridas. Posteriormente, fueron trasladadas e ingresadas al Centro de Readaptación Social “Santiaguito”.

Durante su detención y los traslados, las mujeres fueron víctimas de violencia sexual, en algunos casos incluida la violación, resaltando que los abusos y agresiones, incluyendo las violaciones sexuales, que se cometieron durante la detención, constituyeron actos de tortura persistente. En el encuadre de estos hechos es determinante señalar que las agresiones sexuales hacia las mujeres fueron utilizadas como una herramienta para desincentivar un movimiento social, destacando que los elementos policiales estaban desarrollando un operativo que tenía como objetivo desarticular una manifestación. Las víctimas también sufrieron un trato denigrante por los primeros médicos que las atendieron, quienes se negaron a revisarlas, a practicar exámenes ginecológicos, así como a reportar la violación sexual.

Más adelante, en abril de 2008, ante el ambiente de impunidad generado por las autoridades estatales, las víctimas, apoyadas por diversas organizaciones civiles, presentaron una denuncia formal de hechos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), la cual, tras un largo tiempo de estudio, presentó el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), instancia que de entrada aseguró que la detención de las once mujeres que presentaron la denuncia fue ilegal, arbitraria, y determinó que no se investigó, ni se juzgó ni se sancionó a todas las personas responsables del operativo, tanto a nivel material como intelectual.⁵⁸⁵ En consecuencia, ordenó al Estado realizar una investigación exhaustiva de

para la Ciudad de México en el municipio de Atenco, disponible en: <https://centroprodh.org.mx/casos-3/mujeres-de-atenco/>.

⁵⁸⁵ El 21 de diciembre de 2018, la CIDH sentenció al Estado mexicano tras encontrarlo responsable de “violencia sexual, violación y tortura” contra once mujeres en el caso Atenco, ocurrido en el estado de México durante los días 3 y 4 de mayo de 2006. El fallo se puede resumir en lo siguiente: “El uso de la fuerza por parte de las autoridades policiales al momento de detenerlas no fue legítimo ni necesario, pero además fue excesivo e inaceptable por la naturaleza sexual y discriminatoria de las agresiones sufridas”.

los hechos con perspectiva de género y que incluyera a todas las formas de responsabilidad a nivel federal y estatal.⁵⁸⁶

Respecto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a través de su Programa de Atención a Víctimas del Delito, ésta implementó acciones en materia de atención y apoyo a las mujeres, que de acuerdo con su testimonio fueron objeto de presuntas agresiones sexuales, con tres peritos especialistas en psicología y ginecología, dirigidos por expertos en tratamiento de supervivientes de violación a la libertad sexual (abuso sexual y violación).⁵⁸⁷ En cuanto a la situación de cada persona agraviada, la investigación efectuada por la CNDH se realizó de manera independiente, caso por caso, pero a su vez, en una interrelación global, que permite identificar la verdad histórica y jurídica de los hechos. La investigación está conformada por veintitún expedientes integrados por la CNDH, relativos a cada uno de los agraviados por los hechos motivo de la queja. En cuanto a los derechos violados en esta represión, son destacables: detenciones arbitrarias, abuso sexual y violación, tortura, retención ilegal, allanamiento de morada, incomunicación, trato cruel e inhumano, violación al derecho a la vida, al derecho de los menores y, destacadamente, el derecho a la legalidad.

Conforme al sentir de las propias víctimas, la resolución de la CIDH habrá de ser un detonador de justicia y de garantía de no repetición, además de una muestra ejemplar de dignidad y lucha por parte de las sobrevivientes y sus representantes, en la medida en que sea realmente cumplida por el Estado mexicano en todos sus términos, y no parcialmente, como ha venido ocurriendo en casos similares a lo largo del presente siglo. La sentencia tiene varios puntos relevantes, entre los que destaca un tema particularmente grave, y que se refiere a la violencia sexual, que además de constituir tortura, fue empleada como un arma de control social y represión, toda vez que “fue aplicada en público, con múltiples testigos, como un espectáculo macabro y de intimidación en que los demás detenidos fueron forzados a escuchar, y en algunos casos ver, lo que se hacía al cuerpo de las mujeres”.⁵⁸⁸ Es importante recordar que las agresiones sexuales ocurren de

⁵⁸⁶ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, “En sentencia histórica, Corte Interamericana ordena al Estado mexicano sancionar represión y tortura en Atenco”, *Centro Prodh*, 21 de diciembre de 2018, disponible en: <https://centroprodh.org.mx/rompiendoelsilencio/2018/12/en-sentencia-historica-corte-interamericana-ordena-al-estado-mexicano-sancionar-represion-y-tortura-en-atenco/>.

⁵⁸⁷ Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2006/REC_2006_038.pdf.

⁵⁸⁸ En este caso, la Corte realizó un análisis de la violencia sexual como actos constitutivos de tortura, y en un apartado diverso abordó dicha violencia como un “arma de control social represivo”.

manera oculta, por lo que no es común que existan testigos de los hechos; sin embargo, en este caso no fue así, ya que los actos de violencia sexual se perpetraron ante la presencia de personas cercanas a las víctimas, así como de manifestantes y más personas detenidas, con el objetivo de que se percataran de lo que ocurría “a sus mujeres cuando se reta su autoridad, bajo una concepción machista de las mujeres como una posesión u objeto a dominar para doblegar al grupo que se está tratando de controlar”.

Así, la Corte destacó que los elementos policiales utilizaron los cuerpos de las mujeres detenidas “como herramientas para transmitir su mensaje de represión y de desaprobación de los medios de protesta empleados por los manifestantes”. Esto es, ante un contexto de animadversión social en el que los actos de protesta social habían escalado, e incluso se habían tornado violentos, el Estado usó como un medio de control a los cuerpos de las mujeres con el fin de humillar, atemorizar e intimidar las voces disidentes en contra de la autoridad. Es decir, se determinó que la violencia sexual fue utilizada “como un arma más en la represión de la protesta, como si junto con los gases lacrimógenos y el equipo anti-motín, constituyeran sencillamente una táctica adicional para alcanzar el propósito de dispersar la protesta y asegurarse de que no volviera a cuestionarse la autoridad del Estado”.⁵⁸⁹

Esto a su vez deja en evidencia una clara falta de capacidad y disciplina en los policías en temas como la implementación de protocolos de uso de la fuerza y respeto a los derechos fundamentales de las mujeres y personas manifestantes; amén de que con este tipo de actos México demostró ser un Estado violador típico, con una práctica común en diversos países en desarrollo en conflicto, como Perú, Ecuador y Colombia, donde la violencia sexual es usada como una estrategia de los grupos armados para hacer valer el control social e intimidar a la población civil, en particular a mujeres líderes y defensoras de derechos humanos. O como también ocurrió en la República Democrática del Congo, donde la violación sexual fue usada como un castigo a miembros de una población a quienes se consideraba que apoyaban a un grupo armado específico.⁵⁹⁰

En este punto, me viene a la memoria la sentencia contra Jean-Pierre Bemba, en la que la CPI abordó estos crímenes desde una arista especialmente interesante, destacando que los soldados usaron la violencia sexual como un arma de guerra, toda vez que al no recibir una compensación financiera

⁵⁸⁹ Para más información del caso, consultar <https://bit.ly/2CnIXRw>. Véase párrafos 202 y 204 de la sentencia de la CIDH contra el Estado mexicano, de diciembre 21 de 2018.

⁵⁹⁰ Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos, 23 de marzo 2015, párrafos 20 y 23.

adecuada, las tropas del Movimiento de Liberación de Congo se *autocompensaron* a través de diversos actos, entre otros, la violación sexual en contra de civiles.⁵⁹¹ Si bien este particular señalamiento no se realizó en la sentencia del caso Atenco, sí genera una importante reflexión respecto a la situación laboral de los elementos policiales que participan en operativos como el ocurrido en el estado de México, y cómo ello puede generar un impacto negativo en su desempeño.

El caso Atenco ilustra de forma clara la manera en que el Estado mexicano utilizó la violencia sexual contra las mujeres como una estrategia de dominio estructural con diversos objetivos y alcances, entre ellos ejercer un control a la población civil, que se veía en ese momento como un enemigo que era indispensable someter. Por esta razón, en la propuesta ante la CPI se plantea que hay muchos retos por delante para garantizar a las mujeres un pleno acceso a la justicia y una vida libre de violencia, siendo urgente contar con instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, que además de empatía y conocimiento en el tema demuestren tener la capacidad suficiente y las condiciones laborales adecuadas para actuar puntualmente ante este fenómeno.

Sobre todo, lo que más parece obligar a los demandantes a llevar su denuncia ante la CPI es que de los distintos procesos penales que se iniciaron para investigar el caso, hasta la fecha algunos están detenidos, y ninguno de ellos ha concluido, a excepción de un procedimiento penal que finalizó con una absolución. Además, no se pasa por alto que durante el proceso en la CIDH, las autoridades estatales reconocieron su responsabilidad por haber usado violencia física, psicológica y sexual, incluyendo actos de tortura a las once mujeres, así como por no haber proporcionado la atención médica adecuada, y sin haber observado su reconocido deber de investigar actos de tortura y de violencia contra la mujer.

Es decir, que el Estado está obligado a cumplir con las medidas de reparación que pide la CIDH; por ejemplo: continuar e iniciar nuevas investigaciones para encontrar y sancionar a los responsables, así como indemnizar y brindar tratamiento médico y psicológico a las víctimas, además de realizar un acto público en el que reconozca la responsabilidad y ofrezca disculpas por los crímenes cometidos; monitorear el uso de la fuerza de la policía federal y del estado de México, y elaborar un plan para dar seguimiento a los casos de tortura sexual. Empero, lo que principalmente anima a los de-

⁵⁹¹ Corte Penal Internacional, *Situación en la República Centroafricana en el caso del fiscal vs. Jean-Pierre Bemba Gombo*, 21 de junio de 2016, párrafo 44.

mandantes a presentar su queja ante la CPI es que, hasta ahora a finales de 2023 no hay ningún condenado por los graves incidentes en Atenco, amén de que continúan los patrones oficiales de represión y de abusos contra los miembros de cualquier tipo de manifestación de protesta social, siendo por ello indispensable reforzar la perspectiva de seguridad ciudadana de carácter civil y la fiscalización externa de las instituciones de seguridad.

C. La situación de crímenes de Estado cometidos en Tlatlaya, estado de México (2014)

En la madrugada del 30 de junio de 2014, en la localidad de Tlatlaya,⁵⁹² perteneciente al municipio de San Pedro Limón, en el estado de México, ocurrió un enfrentamiento entre elementos del ejército mexicano y civiles que se encontraban al interior de una bodega. Lo que hoy se sabe de los hechos conforme a los testimonios de las únicas tres mujeres sobrevivientes, y particularmente por las declaraciones que consistentemente ha realizado Clara Gómez, una de las sobrevivientes, así como de los hallazgos contenidos en la recomendación 51/2014 emitida por la CNDH, es que los soldados privaron arbitrariamente de la vida a entre doce y quince personas, a quienes ya tenían sometidas, y que se encontraban desarmadas.⁵⁹³ Cabe advertir que la versión oficial del caso daba cuenta de las muertes genera-

⁵⁹² Tlatlaya es un municipio mexiquense cerca de municipios de Guerrero, como Tlaxiapa, Tlaxiapa, Apaxtla de Castrejón y Arcelia, que, según la CNDH, “tiene fuerte presencia de grupos de la delincuencia organizada”. La mayoría de las veintidós a veinticinco personas que murieron la madrugada del 30 de junio de 2014 habitaban varias comunidades de la tierra caliente de Guerrero; sólo uno de ellos era oriundo de Tlatlaya, estado de México. Entre las víctimas había una chica de quince años, y los demás eran varones, dos de ellos de diecisiete años de edad. Según la CNDH, familiares de seis víctimas expresaron que sus hijos fueron secuestrados por criminales en enero, abril y junio de este año, y forzados a trabajar con ellos en actividades delictivas.

⁵⁹³ En la madrugada del 30 de junio, ocho militares del 102o. Batallón de Infantería efectuaban un reconocimiento de ruta a bordo de un vehículo oficial sobre la carretera federal número 2. En las inmediaciones del poblado Cuadrilla Nueva, en el municipio de Tlatlaya, pasaron frente a una bodega en obra negra que no tenía puertas. Fue el sargento segundo de infantería quien se percató de que había una persona armada cuidando la bodega y, además, tres vehículos en su interior. El sargento informó a sus compañeros, y el vehículo detuvo su marcha. El enfrentamiento comenzó alrededor de las 4:20 horas de la madrugada, según testimonios de cinco vecinos de San Pedro Limón. El testimonio más fiel, señaló la CNDH, es el de un hombre que vive a unos 130 metros de la bodega donde ocurrieron los hechos. Aquí la pregunta importante es ¿quiénes comenzaron los disparos? Según los militares, ellos fueron agredidos primero por las personas que estaban dentro de la bodega, por lo que repelieron el ataque. Empero, la versión de una sobreviviente y

das casi en su totalidad a causa de un enfrentamiento entre un grupo de “delincuentes” y militares. La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), el gobierno del estado de México, la Procuraduría General de la República (PGR), e incluso la CND, generaron una versión aparentemente indiscutible, que fue evidenciada en su falsedad por la verdad expuesta a la luz pública por *Associated Press* y la revista *Esquire*, esta última haciendo eco de la voz de Clara Gómez.⁵⁹⁴

En 2015, un año después de los hechos, esta sobreviviente y el Centro Prodh presentaron el informe “Tlatlaya a un año: la orden fue abatir”, en el que se da cuenta de la existencia de una orden escrita de operación en la que se instruye a los militares “abatir delincuentes en horas de oscuridad”. Por dicha orden, instancias internacionales, como el Relator Especial de la ONU sobre Ejecuciones y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), instaron al Estado mexicano a investigar exhaustivamente dicho documento. Sin embargo, en octubre de ese mismo año, el Juzgado Sexto Militar dictó sentencia absolutoria por el delito de infracciones de deberes militares a seis de los siete elementos que participaron en los hechos, mientras que el séptimo de los acusados fue condenado a un año de prisión por el delito de desobediencia, pena que ya había compurgado. Esta sentencia fue confirmada por el Tribunal Superior Militar, en junio de 2016. Un mes antes, por cuanto al proceso penal en el fuero civil, el magistrado del Sexto Tribunal Unitario en el estado de México decretó la libertad de los últimos tres soldados que enfrentaban un proceso penal en el fuero civil por los delitos de homicidio con la calificativa de ventaja y encubrimiento y ordenó a la entonces Procuraduría General de la República, perfeccionar su acusación. Sin embargo, la PGR dejó de existir cuando oficialmente se encontraba integrando una investigación a fin de esclarecer a cabalidad estos hechos.⁵⁹⁵

testigo de los hechos es distinta, es decir, los militares dispararon primero mientras todos dormían en la bodega.

⁵⁹⁴ Según la CNDH, los militares ejecutaron a quince de los veintidós muertos hallados en el suelo de la bodega en Tlatlaya el 30 de junio de 2014. Desde ese día, los gobiernos estatal y federal manejaron la versión de que los veintidós “presuntos criminales” habían muerto durante un enfrentamiento con elementos del ejército. Aunque se comprobó que la escena del crimen fue alterada “con la intención, muy probablemente, de simular que las muertes habían ocurrido en un contexto de enfrentamiento”, no fue posible establecer “precisamente quiénes presenciaron, ordenaron y toleraron las violaciones a derechos humanos que fueron cometidas”, según la CNDH.

⁵⁹⁵ Cuando uno comienza a indagar con mayor profundidad y objetividad, el asunto se torna mucho más grave de lo que oficialmente se ha reportado. Por ejemplo, los testimonios

Al entrar en funciones el gobierno del presidente López Obrador (2018-2024) la falta de efectividad de la PGR y del Poder Judicial de la Federación frente a un ejército renuente a la rendición de cuentas, llevó a la consolidación de la impunidad, de tal suerte que al día de hoy ningún responsable de las ejecuciones arbitrarias que tuvieron lugar en Tlatlaya se encuentra procesado, amén de que no se están realizando todas las diligencias necesarias para fincar responsabilidades a todos los niveles. Por su parte, la Fiscalía General de la República (FGR) pareció seguir los mismos pasos de su antecesora, al cerrar el caso tras interrogar a un general presente en el lugar de las ejecuciones, el militar José Luis Sánchez León, que inesperadamente admitió ante abogados civiles que supo de los hechos pocas horas después de que ocurrieron.⁵⁹⁶ Hasta ese momento, la FGR había impedido que los letrados les tomaran declaración, pero la insistencia de los familiares de las víctimas y los organismos de la sociedad civil fructificó y se obligó a cuatro generales, un cabo y un soldado, a contestar preguntas, cuyas respuestas han abierto nuevas interrogantes sobre el papel de los generales en el caso, y actualizan la vieja pregunta, ¿sobre cuál fue el tipo de órdenes bajo las cuales actuó el ejército?

La mala noticia para los abogados que defienden a una de las víctimas indirectas del caso es que la Fiscalía dio por cerrado el proceso apenas los generales terminaron de declarar. Los interrogatorios se celebraron el 29 de septiembre de 2020 en las instalaciones del ejército en Ciudad de México, y tres días después, el fiscal informó que tras analizar la información no había indicios para “ejercer acción penal” contra nadie. Así las cosas, al día de hoy ni uno solo de los militares implicados directa o indirectamente en el caso está en prisión, por lo que los abogados anunciaron que, por una parte, recurrirían el cierre del caso y, por la otra, se coordinarían con algunas organizaciones de la sociedad civil para presentarlo, ampliado y fundamentado, a la instancia de la Corte Penal Internacional.

de las mujeres coinciden en que los militares entraron a la bodega y encontraron a civiles rendidos y desarmados. Después, los sacaron uno por uno, los obligaron a hincarse, a decir su apodo, su edad, su ocupación, para después dispararles. Una de ellas dijo haber escuchado a un militar decir “Los que estén vivos o heridos vuélvales a disparar”. Las tres mujeres y los dos presuntos secuestrados fueron llevados a uno de los cuartos frontales de la bodega. Fue en ese momento cuando pudieron ver los cuerpos en el suelo. Comenzaba a amanecer. Según los testimonios de las mujeres, personal militar llamó a los dos presuntos secuestrados con el pretexto de tomarles una fotografía, pero les dispararon a quemarropa.

⁵⁹⁶ Abogados civiles, integrantes del Centro Miguel Agustín Pro, interrogaron a militares de alto rango vinculados a las ejecuciones extrajudiciales cometidas por soldados en Tlatlaya, en 2014.

Todavía hoy, en la revisión del caso que efectué en septiembre de 2023, el papel que jugaron los mandos en este caso sigue envuelto en una densa cortina de humo. Aunque el ejército sigue defendiendo la versión de que se trató de un enfrentamiento, las investigaciones de la fiscalía y la CNDH concluyeron que los militares habían ejecutado a parte importante de los civiles tras la refriega. En total, murieron entre veintidós y veinticinco personas, todos civiles, y a quienes nunca se demostró que estuvieran involucrados con grupos criminales organizados. Según la cuenta de la FGR, los militares asesinaron a ocho después del tiroteo inicial, en tanto que la CNDH elevó esa cifra a entre doce y quince, pero el número real de ejecutados es al menos del doble. Muchas preguntas continúan abiertas, en parte por la indolencia y la total falta de diligencia de la fiscalía, que primero dejó escapar las acusaciones contra los soldados vinculados directamente a las ejecuciones, y ahora ha cerrado la investigación sin acabar de explorar la cadena de mando.

El otro actor responsable de las evasivas, encubrimientos y desviación de respuestas es la Sedena, que ha evitado divulgar información clave para reconstruir los días anteriores y las horas posteriores a las ejecuciones. Los abogados denuncian que el ejército aún no ha entregado radiogramas, bitácoras, fatigas, partes informativos y pases de lista de aquellos días. En este sentido, el recurso que anuncian los abogados o el eventual amparo que podrían presentar si el recurso falla podría abrir la puerta a la obtención de toda esta información. Todo esto, junto con otros elementos y documentos adicionales, constituye un conjunto testimonial y evidencias claras para enriquecer la demanda que se continúa preparando para llevarla al conocimiento y actuación de la CPI. Continuamos en espera de los resultados y el desenlace final de este lamentable caso.

D. La situación de crímenes de Estado cometidos en Ayotzinapa, Guerrero (2014)

Ésta es otra de las situaciones de suma gravedad que distintos individuos activistas y entidades, como agrupaciones colectivas locales, organizaciones civiles nacionales y algunas no gubernamentales de cobertura internacional, han buscado llevar formalmente a la instancia competencial del Tribunal de La Haya, principalmente en razón de su extrema gravedad, y que a más de nueve años de los sucesos que a continuación se referirán de manera breve y concisa, continúan sin aclarar, permaneciendo en la total impunidad, y con algunos de los perpetradores principales fuera del país y

lejos de la acción de la justicia, no obstante que se trata de una serie de crímenes altamente lesivos, inéditos en la historia del país, y de amplios alcances sociales, cometidos en Ayotzinapa, estado de Guerrero, México, presumiblemente por parte de instituciones políticas estatales, policías, elementos castrenses, y aun agrupaciones criminales activas constituidas por cárteles del tráfico de estupefacientes y del trasiego ilegal de personas, armamento y mercancías prohibidas.

“El caso Iguala 2014”, “la situación de Ayotzinapa” o, coloquialmente, “los crímenes de los 43”, son uno solo, y se refieren a una serie de episodios de violencia ocurridos durante la noche del 26 de septiembre y la madrugada del 27 de septiembre de 2014 y días después. En los mismos, las policías municipales de Iguala, Huitzucó, Cocula y Tepecoacuilco, junto con la policía estatal de Guerrero y elementos del ejército mexicano adscritos al 27o. Batallón de Infantería de Iguala, persiguieron y atacaron a estudiantes de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos” de Ayotzinapa, ubicada 257 kilómetros al sureste de Iguala, y que resultó en desaparición forzada de 43 estudiantes, el asesinato de al menos nueve personas y veintisiete heridos, entre ellos periodistas y pobladores de Iguala.

Todo ello se dio con la vigilancia activa tanto del ejército nacional como del entonces Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) —después Centro Nacional de Inteligencia (CNI)— y la Policía Federal (PF) —hoy integrada a la Guardia Nacional—. El caso ha sido calificado como crimen de Estado, y tal cual ha sido planteado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en diversos escritos para argumentar su presentación a la CPI, debido a la participación de representantes gubernamentales mexicanos del más alto nivel, la colusión de ellos con el crimen organizado, la supervisión y vigilancia en activo mientras transcurrían los hechos, y a la negligencia y omisión en la investigación y persecución del mismo —especialmente con la creación de una conclusión apócrifa al caso llamada “verdad histórica”—. Cabe advertir que, a pesar de su ocultamiento a la opinión pública, a lo largo de la investigación de esta situación han fallecido o han sido asesinadas entre 26 y 32 personas más de las que fueron inicialmente reconocidas como víctimas.

Los antecedentes son precisos, y se encuentran en los movimientos de resistencia emprendidos por el alumnado a la pretensión del Estado mexicano a lo largo del siglo XX y los primeros tres lustros del XXI, de terminar con las escuelas normales rurales, surgidas en los años veinte, y que forman principalmente a profesores rurales con un modelo pedagógico que busca articular la educación y el trabajo. El surgimiento de las normales dio pie a la

fundación de la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM) en 1935, una organización estudiantil de orientación socialista que en la época actual tiene presencia en la totalidad de dichas instituciones. Por tanto, la Normal ha emprendido diversas acciones de resistencia a su desaparición, siendo la primera en julio de 1940, cuando veinte normales se fueron a la huelga. En el contexto del fuerte macartismo de la guerra fría que acusaba de “comunistas” a todas las normales rurales, en 1950 el entonces presidente Miguel Alemán anunció su extinción, emprendiéndose a su interior diversas luchas de resistencia.

Las escuelas normalistas de Guerrero, en especial la Normal Isidro Burgos, están asociadas a las figuras icónicas y reconocidas de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez Rojas, los luchadores sociales y guerrilleros, quienes fueron alumno y profesor de esa institución, respectivamente, y terminaron asesinados o desaparecidos en el contexto del terrorismo de Estado de los años setenta, al igual que otros estudiantes y profesores de esa Normal, señalada y acusada en lo particular como un foco rojo por el gobierno de la época. La organización social de la FECSM, la marcada tendencia ideológica de la Normal hacia la izquierda, así como la asociación de las figuras de Cabañas y Vázquez a la misma, reforzó a lo largo de los últimos setenta años la percepción del estudiantado de Ayotzinapa por parte del Estado y sus instituciones gubernamentales federales, estatales y municipales, como un verdadero enemigo a vencer y someter, sin reparar en los medios necesarios para lograrlo.

En este correlato, no obstante, la resistencia emprendida por las rurales, para 2014, alrededor de treinta de las 46 escuelas habían sido desaparecidas por completo. Entre las resistencias emprendidas por las normales están la obligatoriedad de la evaluación por el Ceneval a finales de los años noventa, así como la serie de reformas a partir de la Alianza por la Calidad de la Educación en el cuestionado sexenio de Enrique Peña Nieto, dado su carácter represor e intolerante. Así, a la par de las acciones de lucha social, que implican la realización de asambleas, marchas, mítines y bloqueos carreteros por parte de los jóvenes normalistas, en 2008 se dio una fuerte represión por parte de la policía estatal de Michoacán, que detuvo con violencia a 130 estudiantes en los alrededores de la Normal de Teneoria; poco después, en 2010, la policía de Aguascalientes desalojó con violencia un bloqueo carretero y detuvo arbitrariamente a trece alumnas.

En 2012, la pretensión del gobierno estatal de Michoacán de integrar la evaluación obligatoria a las normales rurales michoacanas lleva a la toma y paro del Centro Regional de Educación Normal de Arteaga, de la Escuela

Normal Indígena de Michoacán y de la Escuela Normal Rural Vasco de Quiroga, de Tiripetío. Además de las tomas de los centros educativos, los normalistas de dichas escuelas retienen autobuses para presionar al gobierno a dialogar. En respuesta, el entonces gobernador Fausto Vallejo ordena su ocupación con un total de 1,500 policías federales, estatales y municipales, haciendo uso desmedido de la fuerza, brutalidad de los mandos policiales, torturas, golpes y violencia sexual. El resultado fue la detención de 176 estudiantes, quienes fueron enviados a un reclusorio estatal acusados de diversos delitos, muchos de los cuales no les fueron comprobados.

Más adelante, el 12 de diciembre de 2011 en Chilpancingo, capital de Guerrero, tiene verificativo el desalojo de la Autopista del Sol, que conduce a Acapulco, por parte de la policía federal, estatal y militares del 27o. Batallón de infantería de Iguala, y que se hallaba bloqueada por estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa en protesta por la desatención a sus demandas, como el aumento de presupuesto a la Normal para alimentos y del número de plazas de 140 a 170, junto con la negativa a aceptar a Eugenio Hernández García como director, para lo cual demandaban una audiencia pública con Ángel Aguirre Rivero, entonces gobernador guerrerense, quien no llegó en cuatro ocasiones al diálogo planteado por los protestantes.

Ante la última cancelación del diálogo público por parte de Aguirre, los estudiantes decidieron a las 11 de la mañana del 12 de diciembre, bloquear indefinidamente la Autopista del Sol hasta que se llevara a cabo el diálogo requerido. Un estimado de quinientos elementos policiacos y personas vestidas de civil a su mando acuden armadas a un punto cercano a Mezcala. Luego, en un hecho sin precedentes, los policías detonan armas de fuego por espacio de treinta minutos desde los dos sentidos de la autopista contra los estudiantes para abrir la carretera con fusiles de asalto tipo AK-47, AR-15 y Heckler & Koch G36, asesinando a los estudiantes Jorge Alexis Herrera Pino y Gabriel Echeverría de Jesús, e hiriendo a otros.

Aunque el gobierno de Aguirre niega haber abierto fuego, los medios de comunicación toman fotografías de elementos disparando fusiles de asalto, amén de que después se demostró que la orden había sido “limpiar la carretera” a toda costa. Entre tanto, un caso judicial radicado en Alemania contra la empresa Heckler & Koch tomó como evidencia los crímenes contra los estudiantes en la autopista, al probar con ello que el consorcio alemán fabricante del fusil G36 vendió armas a gobiernos con antecedentes de violencia y violaciones graves a derechos humanos, como los de Chihuahua, Jalisco, Chiapas y el propio Guerrero, contraviniendo las pautas comerciales establecidas por el gobierno de Alemania; sin embargo, los hechos fueron negados por los empresarios armamentistas.

Alumnos de la normal de Ayotzinapa tenían un historial de retención de autobuses para sus traslados, lo que ocasionaba enfrentamientos con la policía, razón por la cual, y como parte de un plan para asistir a la Ciudad de México el 2 de octubre de 2014 a las manifestaciones conmemorativas del asesinato masivo en Tlatelolco —otro crimen de Estado que permanece en la total impunidad—, los estudiantes habían retenido autobuses y robado combustible a lo largo de una semana, para concentrarlos en la escuela. De esta suerte, el 22 de septiembre, las fuerzas de la policía federal y estatal impidieron que los manifestantes robaran combustible en la Autopista del Sol, pero no lograron impedir que los días 25 y 26 de septiembre se trasladaran a Chilpancingo en dos autobuses, de los que previamente se habían apoderado, intentando apropiarse de otros vehículos; pero la policía local los detuvo sin incurrir en arrestos ni confiscar las unidades en que se trasladaban. Tras el intento, los estudiantes pasaron a la Central Camionera de Iguala en la tarde del día 26 para apoderarse de tres autobuses más, uno de la línea Costa Line y dos de la línea Estrella de Oro, para un total de cinco en los que se distribuyeron alrededor de un centenar de jóvenes.⁵⁹⁷

En lo que se denomina el “primer ataque”, tras la toma de los últimos tres autobuses en la Central Camionera de Iguala, cuatro de las unidades formaron una caravana, y, debido al denso tránsito vehicular en las calles, tomaron rumbo hacia el norte, con el Estrella de Oro 1531 a la cabeza, seguido de los Costa Line 2012 y 2510, en ese orden, y finalmente el Estrella de Oro 1568. Todos se movían hacia el anillo periférico de Iguala, con rumbo hacia Ayotzinapa. En este punto, conforme a las declaraciones del fiscal guerrerense Iñaky Blanco Cabrera, el primer episodio de violencia ocurrió a las 21:30 horas, cuando la policía interceptó el paso de los cuatro autobuses encaminados al norte mediante una camioneta que bloqueó su avance. Los alumnos bajaron de los autobuses para intentar empujar fuera

⁵⁹⁷ Por su parte, en la ciudad de Iguala, era alcalde desde 2012 el perredista José Luis Abarca Velázquez, a quien se acusó de estar coludido con el grupo criminal Guerreros Unidos, lo que presuntamente pagaba protección. Abarca está casado con María de los Ángeles Pineda, quien sería el enlace del gobierno municipal con el crimen organizado. Varios hermanos de Pineda fueron miembros del desaparecido cártel de los Beltrán Leyva. Asimismo, Pineda era directora local del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). En México, se acostumbra que la esposa del alcalde en turno sea quien dirija la oficina municipal correspondiente del DIF. A pesar de que la pareja había sido acusada de participar en varios delitos y de que diferentes ramas del gobierno estatal tenían conocimiento de estas acusaciones, no había acción legal alguna en contra de ellos. La noche del 26 de septiembre, el DIF de Iguala dio una fiesta para celebrar los logros obtenidos bajo la dirección de María de los Ángeles Pineda. Se dice que se planeaba lanzar en ese mismo evento la candidatura de Pineda a la alcaldía (Abarca estaba por terminar su periodo en 2015).

del camino la camioneta, y se enfrentaron a los policías, que también llegaban. Cuando el joven Aldo Gutiérrez Solano forcejeó y sometió a uno de los policías, agentes de la policía municipal de Iguala abrieron fuego contra él, hiriéndolo gravemente y matando a su compañero Daniel Solís Gallardo.

La balacera inicial provocó la desbandada de los normalistas, varios de los cuales se refugiaron en los espacios entre los autobuses detenidos. Otros más escaparon a los alrededores; sin embargo, la policía de Iguala se llevó bajo arresto a la mayoría de los que no habían bajado de los autobuses (casi todos los arrestados provenían del último autobús en la fila). Durante el ataque, varios de los normalistas se comunicaron por teléfono celular con compañeros que habían permanecido en Ayotzinapa, quienes enviaron otro convoy de ellos en varias camionetas para recorrer los 126 km de distancia entre Ayotzinapa e Iguala, para ayudar a sus compañeros.⁵⁹⁸

En este contexto tiene lugar el siguiente ataque. El segundo convoy de estudiantes, que llegó alrededor de las 23 horas del 26 de septiembre, se encontró con algunos de los compañeros que no habían sido arrestados, y acompañados por profesores pertenecientes a la CETEG (Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero), comenzaron a inspeccionar el lugar y a buscar a alumnos ocultos tras la balacera, al tiempo que daban entrevistas a la prensa y otros medios de comunicación que se habían hecho presentes tras el primer ataque. Permanecían en el lugar alrededor de la medianoche, cuando fueron atacados una vez más por un grupo que llegó repentinamente y que, según testigos presenciales, disparaba ráfagas en su contra. En este ataque fallecieron dos estudiantes más, Julio César Ramírez Nava y Julio César Mondragón Fuentes, mientras que el resto huyó ocultándose en cerros circundantes o en azoteas de las casas de Iguala. Paralelamente, a la salida de esta ciudad, en la autopista a Chilpancingo, otro grupo de policías disparó contra un autobús que transportaba a los integrantes del equipo de fútbol Avispones de Chilpancingo, de la tercera división, quienes no estaban involucrados en los hechos, y aparentemente fueron confundidos por la policía como otro contingente más de los normalistas. En este ataque murieron tres personas: David Josué García Evangelista (de quince años, uno de los futbolistas), Blanca Montiel Sánchez (pasajera de un taxi que pasaba por el lugar) y Víctor Manuel Lugo Ortiz

⁵⁹⁸ Los estudiantes en el autobús Estrella Roja 3278 recibieron también la alerta por teléfono del primer ataque ocurrido; al enfilarse el vehículo hacia el lugar del incidente para auxiliar a sus compañeros atacados, el autobús quedó atascado en medio del tránsito vehicular e interceptado por la policía. Detenido el autobús, los estudiantes fueron obligados a bajar y encañonados con armas de fuego. Confiscado el autobús sin incidentes, la policía les permitió huir del lugar por su propio pie.

(chofer del autobús que conducía a los jugadores de vuelta a Chilpancingo). El director técnico del equipo resultó herido de gravedad y fue internado.⁵⁹⁹

En lo que toca a las primeras investigaciones y a la llamada “verdad histórica” de este grave crimen colectivo, se tiene que la mañana del 27 de septiembre, elementos del ejército mexicano encontraron a las 11 horas el cuerpo de Julio César Mondragón, uno de los normalistas muertos en el segundo ataque. Su rostro había sido desollado. Los primeros informes reportaron la desaparición de 57 estudiantes de la Normal Isidro Burgos, presuntamente atacados y secuestrados por policías municipales de Iguala. El 30 de septiembre, se informó que catorce de ellos se encontraban ilesos en sus casas, mientras que 43 permanecían en calidad de desaparecidos.⁶⁰⁰ La búsqueda de los 43 estudiantes por parte de los padres de familia junto con normalistas, que fueron resguardados por elementos de la fuerza estatal, inició el mismo 29 de septiembre, extendiendo el operativo con la localización de posibles cadáveres en fosas comunes, logrando descubrirse cinco días después en los alrededores de Iguala, una fosa clandestina con veintiocho cadáveres sepultados en ella. Eventualmente, los análisis forenses determinaron que estos cuerpos no correspondían con ninguno de los 43 normalistas desaparecidos, ignorándose hasta la fecha su verdadera identidad.

El 8 de octubre fueron detenidos en Cuernavaca, Morelos, los hermanos Osvaldo y Miguel Ángel Ríos Sánchez, sospechosos de haber participado en la desaparición, quienes confesaron, luego de ser torturados por policías, su involucramiento y el haber estado bajo las órdenes de Ángel Casarrubias Salgado, uno de los líderes del cártel delincuencia *Guerreros Unidos*. Al día siguiente, la entonces PGR encontró otras cuatro fosas con ocho cadáveres en total en el paraje de La Parota, en la localidad de Pueblo Viejo, Guerrero. Sin embargo, estos hallazgos tampoco correspondían con los 43 normalistas desaparecidos. Luego, el procurador Jesús Murillo Karam informó que al parecer elementos de la policía de Iguala, tras arrestar a los 43 estudiantes desaparecidos, siguieron instrucciones de Abarca y entrega-

⁵⁹⁹ Existe un vídeo en el que la agencia de investigación *Forensic Architecture* reconstruyó el camino que siguieron los acontecimientos y los explicó con bastante objetividad.

⁶⁰⁰ Ese mismo día, se señaló al presidente municipal de Iguala, José Luis Abarca, como presunto autor intelectual de las desapariciones forzadas y como el responsable de dirigir desde un radio a fuerzas policiacas del estado para proceder con los actos del 26 de septiembre. Como era de esperarse, Abarca negó el ataque a los normalistas y que hubiera personas muertas, afirmando haber ordenado a la policía no atacar a los normalistas, sino realizar disparos al aire, y acusándolos de pretender atacar a los invitados que estarían presentes en el segundo informe del DIF municipal, del cual su esposa, María de los Ángeles Pineda, era la presidenta.

ron a los detenidos a oficiales de la policía del vecino municipio de Cocula, quienes a su vez presuntamente procedieron a entregar a los estudiantes a miembros del cártel antes mencionado.

De acuerdo con testimonios de los hermanos Ríos Sánchez obtenidos bajo tortura, el líder del cártel habría dado la orden de matar a los estudiantes que le fueron entregados, bajo la creencia de que entre los normalistas se encontraban infiltrados elementos del cártel rival de *Los Rojos*. Se mencionó que los normalistas habrían sido llevados al basurero municipal de Cocula hacinados en dos camionetas, y que, al arribar, quince de ellos murieron por asfixia debido al hacinamiento y a las ataduras. Sobre los sobrevivientes, se sabe que miembros del cártel que fueron detenidos un poco antes declararon que se interrogó brevemente a cada uno antes de proceder a asesinarlos de un balazo en la nuca, y después habrían tirado los cuerpos a la parte baja del basurero, procediendo a su incineración con un fuego que se mantuvo varias horas, hasta que se ordenó a los vigilantes de la hoguera que recogieran las cenizas y trituraran los huesos restantes para meterlos en bolsas de plástico y arrojarlas al río San Juan.

Un mes más tarde, la PGR informó que a partir de sus investigaciones se encontraron indicios de un homicidio masivo en un basurero de Cocula, que podría corresponder a los 43 estudiantes desaparecidos, lo que fue confirmado por el testimonio de tres nuevos detenidos que confesaron bajo tortura haber cometido el crimen. A finales de enero de 2015, la misma instancia de procuración notificó al público en el sentido de que era prácticamente un hecho que el grupo *Guerreros Unidos*, vinculado al entonces alcalde de Iguala, José Luis Abarca, había secuestrado, asesinado, incinerado y desaparecido en un río las cenizas de los 43 normalistas.⁶⁰¹ Pasó el tiempo sin mayores hallazgos; dio inicio el actual gobierno de México, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, la Fiscalía General de la República sustituyó a la PGR, y confirmó oficialmente que las investigaciones hechas por ésta se basaron en la tortura como un método previo y sistemático a la confesión de los hechos con la “participación o aquiescencia” de las autoridades.

⁶⁰¹ De acuerdo con la versión oficial de la PGR, *Los Rojos*, el grupo rival antagónico de *Guerreros Unidos*, junto con el director de la Normal, José Luis Hernández, habían alentado o apoyado a los estudiantes a la manifestación en contra del alcalde de Iguala. En la confusión de esa noche, de si eran estudiantes o del grupo rival *Los Rojos* o una mezcla de ambos, el cártel de *Guerreros Unidos* tomó la decisión de ejecutarlos y apoyado por las autoridades de Iguala, ante el agravio constante por los normalistas y sus frecuentes protestas, como aquella donde, tras ser asesinados por elementos de la policía dos estudiantes que protestaban, Jesús Alexis Herrera Pino y Gabriel Echeverría de Jesús, los normalistas incendiaron una gasolinera en un bloqueo a la autopista del Sol, donde murió por quemaduras Gonzalo Miguel Rivas Cámara, empleado del establecimiento.

Posteriormente, entre junio de 2019 y octubre de 2021 se hicieron públicos una serie de vídeos y fotografías en donde se observa cómo algunas de estas declaraciones fueron obtenidas bajo tortura de agentes de la PGR, e incluso donde el propio director de la Agencia de Investigación Criminal, Tomás Zerón de Lucio,⁶⁰² participaba en los interrogatorios con tortura a varios sujetos miembros de organizaciones criminales enemigas entre sí. Cabe señalar que todos los imputados que dieron elementos clave para construir la *verdad histórica* de la PGR fueron liberados al comprobarse que fueron torturados y por la imposibilidad de imputarles delitos, entre ellos Gildardo López Astudillo, presunto jefe regional de “Guerreros Unidos” —convertido en testigo protegido— y Agustín García Reyes alias “El Chereje”.

Después que la agencia de investigación Forensic Architecture, comisionada por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EEAF), en colaboración con el Centro de los Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (ProDH), creó una plataforma partiendo de una base de datos en expansión sobre los incidentes relacionados con los ataques de Iguala del 26 al 27 de

⁶⁰² Tomás Zerón de Lucio trabajó en temas de seguridad pública tanto en la administración de Felipe Calderón como en la de Enrique Peña Nieto. Llegó a la PGR en 2013 (renunció en 2016) como jefe de la Agencia de Investigación Criminal (AIC) por designación directa del exprocurador Jesús Murillo Karam, detenido en agosto de 2022 por los delitos de desaparición forzada, tortura y contra la administración de justicia, en el caso “Ayotzinapa”. Tras la desaparición de los 43 normalistas, Zerón fue el principal encargado de la investigación del caso. En abril de 2016, el Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes (GIEI) lo señaló como responsable de violar el proceso de investigación, así como de sembrar bolsas de plástico con osamentas en el río San Juan, en Cocula, Guerrero. A partir de entonces, los padres de los 43 desaparecidos lo han señalado como uno de los artífices de la llamada “verdad histórica”, la cual manejaba la teoría de que los normalistas fueron quemados en el basurero de Cocula y sus restos fueron arrojados al río de San Juan. Luego de que el ciudadano López Obrador llegó a la presidencia de México, debió cumplir su promesa de campaña de resolver el caso, por lo que se decretó en 2018 la creación de la Comisión de la Verdad del Caso Ayotzinapa, encabezada por Alejandro Encinas, subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración. Fue así como, en septiembre de 2019, Encinas reveló que la Fiscalía General de la República (FGR) buscaría castigar a Tomás Zerón por el caso de Ayotzinapa. Meses después, en marzo de 2020, se dio a conocer que el extitular de la AIC enfrentaba una orden de aprehensión por tortura, desaparición forzada y delitos contra la administración de justicia, y que la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) había emitido una ficha roja para su localización. En julio de 2020, la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) acusó a Zerón de tortura. En octubre de 2021, el presidente mexicano envió una carta al entonces primer ministro de Israel, Naftali Bennet, para solicitar su ayuda en la extradición del perseguido. Al mes de noviembre de 2023, la FGR, con el apoyo de la cancillería de México y la embajada de México en Israel, continúan trabajando en la extradición de Zerón, quien desde 2019 solicitó asilo político al gobierno de Israel alegando que los cargos contra él son falsos y parte de un intento de López Obrador por ajustar cuentas con su predecesor.

septiembre de 2014, que tenía por finalidad identificar las contradicciones que se desprenden de los diversos testimonios e informes que existen sobre el caso, la FGR declaró en junio de 2020 el fin de la *verdad histórica* como investigación del caso. Tres meses después, el Ejecutivo mexicano declaró ante los padres y las madres de las víctimas, que, dadas las falsificaciones de pruebas y testimonios, no existía una verdad, y que encontrarla era la encomienda que debía cumplir el Estado, por lo que la investigación continuaría abierta y sin límite de tiempo. Posteriormente, Vidulfo Rosales, abogado de los familiares de los estudiantes, declaró en noviembre de 2021 que el ejército nacional ha bloqueado el acceso a la información oficial del caso, que algunos documentos han sido destruidos o que ya no pueden consultarse, y destacó que la Secretaría de la Defensa Nacional viene argumentando “cuestiones normativas” para rechazar diversas peticiones de los padres a acceder a todos los documentos sobre la situación.

Cabe recordar que dada la desconfianza hacia el gobierno mexicano, el rechazo a la llamada verdad histórica y el posible riesgo en el que se encontraban tanto padres y madres de las víctimas, sus abogados y colaboradores, el Centro de los Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, solicitaron formalmente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —antes de presentar el caso a la entonces fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, y a la Sala de Investigaciones Preliminares de la propia Corte, según lo expresaron—, la disposición de medidas cautelares de protección, que fueron otorgadas por el organismo internacional mediante las Medidas Cautelares 409/14, emitidas el 3 de octubre de 2014.

Derivado de ello, familiares de las víctimas, el gobierno mexicano y la CIDH firmaron un acuerdo de asistencia técnica, en donde los padres de familia solicitaban la conformación de un equipo independiente para investigar a fondo la situación. Posteriormente, en 2015 se presentó en la Ciudad de México el primer “Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa”, a través del cual el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) presentó pruebas científicas que contradijeron la verdad histórica presentada por la PGR, junto con la sustentación de su propia investigación, la aportación de nuevas evidencias y nuevas líneas de investigación, así como una serie de importantes recomendaciones.⁶⁰³

⁶⁰³ La CIDH llegó al punto de afirmar que, dada la naturaleza de las actividades del GIEI, era bastante explicable el porqué éste recibió una fuerte y persistente campaña mediática y acciones jurídicas en su contra, tendiente, sobre todo, a desacreditar sus acciones y obstaculizar sus investigaciones.

En julio de 2020, en conferencia de prensa, la Secretaría de Gobernación informó que estudios de la Universidad de Innsbruck identificaron ADN de Cristian Alfonso Rodríguez Telumbre en un fragmento óseo encontrado en el predio conocido como La Carnicería; y con la información de la identificación se dio a conocer que la entonces PGR bloqueó e impidió que el Equipo Argentino de Antropología Forense y el GIEI realizara diligencias en dicho lugar. Con este antecedente, tiempo después, en noviembre de 2021, el fiscal del caso Ayotzinapa, Omar Gómez Trejo, anunció y confirmó la coincidencia a nivel ADN del estudiante Jhosivani Guerrero en los restos localizados en la barranca de La Carnicería con una certeza casi total, sin que estos presentaran marcas de incineración, lo cual provocó desconcierto en los investigadores, porque ponía en entredicho la *verdad histórica* de que los desaparecidos fueron incinerados.⁶⁰⁴

Menos de un año después, en agosto de 2022, Alejandro Encinas, subsecretario de Gobernación y presidente de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa (Covaj), acusó que el ejército mexicano fue el responsable de la muerte de seis de los 43 normalistas, involucrando al general José Rodríguez Pérez, quien fue arrestado el 14 de septiembre del mismo año.

Desde finales de 2022 y de 2023, los eventos de Ayotzinapa siguen causando gran indignación tanto en el ámbito nacional como en el internacional, básicamente por los resultados tan magros de la investigación, de tal suerte que varios colectivos, organizaciones no gubernamentales, mandatarios de diversos países, la CIDH y ciudadanos extranjeros en México se han expresado por el esclarecimiento de los hechos y castigo a los culpables, toda vez que aún no se ha planteado ninguna causa penal ni ha habido condenas, lo cual sería mucho más factible a partir de las investigaciones y el enjuiciamiento, pero a cargo de la Corte Penal Internacional, de la que México es Estado parte y cofundador ratificante.

⁶⁰⁴ Adicionalmente, mensajes de texto interceptados por el ejército mexicano y dados a conocer por la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa el 10 de septiembre de 2021, confirman el diálogo entre los días 26 de septiembre y el 4 de octubre de 2014, entre Francisco Salgado Valladares, segundo comandante de la policía municipal de Iguala; Felipe Flores Vázquez, director de la policía municipal de Iguala, y una persona denominada Gilberto “Gil” —presuntamente Gildardo López Astudillo, presunto jefe regional de *Guerreros Unidos*—, así como Alejandro Palacios “Cholo Palacios” y “Ramón”, presunto policía del municipio de Tepecuacuilco, estos dos últimos identificados como personal de confianza del gobernador López Astudillo. Estas conversaciones confirman la coordinación en la entrega de los estudiantes desaparecidos entre la policía de Iguala y el crimen organizado, así como la existencia de ubicaciones adicionales a donde habrían sido llevados los estudiantes, versión diferente a la expresada por la multicitada verdad histórica.

- a) El ambiente social que prevalece en México a poco menos de una década de este verdadero crimen de Estado

En estos momentos, a más de nueve años de estos crímenes lacerantes, hay un ambiente enrarecido y repleto de amplios reclamos por parte de distintos sectores de la sociedad civil mexicana, y principalmente de los padres y familiares de los jóvenes, que ya no estiman convincente la promesa del mandatario mexicano de esclarecerlos a cabalidad. Después de un cuidadoso recuento histórico de los hechos y a la luz del más reciente informe de la Covaj, que los ha calificado como un verdadero “crimen de Estado”, con nuevas detenciones, órdenes de detención, y la confirmación explícita de la participación en los hechos de autoridades de todos los niveles, son cinco las principales premisas que tendría que considerar la CPI al momento de admitir su competencia y ejercer su jurisdicción en este caso, con base en el Estatuto de Roma, los Elementos de los Crímenes y las Reglas de Procedimiento y Prueba.

La primera, hace referencia a las dos verdades que se han difundido. Según el gobierno mexicano en turno (2012-2018), policías corruptos de Iguala, Guerrero, detuvieron a los estudiantes de la escuela normal para maestros de Ayotzinapa la noche del 26 de septiembre de 2014, cuando aquéllos tomaron autobuses para ir a la marcha del 2 de octubre en la capital. La versión oficial, llamada “verdad histórica”, indica que los agentes entregaron a los estudiantes al cártel *Guerreros Unidos*, que los asesinó e incineró en un basurero del municipio de Cocula tras un ataque que dejó seis muertos además de los 43 desaparecidos. Empero, los familiares y una investigación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) la cuestionaron, al señalar que los cuerpos no pudieron ser quemados en ese lugar, dando lugar a una segunda verdad, que espera urgentemente ser esclarecida.

La segunda, plantea la existencia de estudiantes identificados. Aquí, la Comisión de la Verdad, creada por el actual gobierno federal, identificó en 2020 los restos de Christian Alfonso Rodríguez y de Jhosivani Guerrero en la barranca de La Carnicería, a un kilómetro del basurero, y sin marcas de fuego (previamente las autoridades habían identificado los restos de Alexander Mora), por lo cual se considera oficialmente que este hallazgo determina la entera falsedad de la versión defendida por la extinta PGR.

La tercera, asume que se trató de un verdadero crimen de Estado, según se desprende del informe de la Covaj de agosto de 2022, en el que estuvieron involucradas autoridades de todos los niveles, y sobre el cual no hay in-

dicios de que haya sobrevivientes, lo cual explica la intención de los padres y allegados de los estudiantes, de continuar buscándolos con vida hasta que haya pruebas “objetivas, científicas e indubitables” de que están muertos. Lo cierto es que mucho antes de que los actuales mandos estatales establecieran con claridad la participación de las fuerzas armadas y otras autoridades en los hechos, las familias y diversas organizaciones de la sociedad civil ya los habían calificado con todos los elementos propios de un crimen de Estado, donde sobresale la más profunda responsabilidad gubernamental en una de las atrocidades más conocidas de la historia de los grandes latrocinios oficiales y la impunidad estatal estructural, orgánica e histórica. No parece haber duda de la naturaleza altamente lesiva y criminal de este tipo de conductas del Estado mexicano, a partir de que en todo momento los oficiales federales, estatales y municipales tuvieron conocimiento de la movilización de los estudiantes, y que sus acciones, omisiones y participación permitieron la desaparición y ejecución de los jóvenes, junto con el asesinato de otras personas cuyo número real no ha sido enteramente determinado.

La cuarta, establece la existencia de varios implicados y detenidos. El presidente López Obrador declaró en agosto de 2022 que no habría impunidad para quienes participaron en la desaparición de los estudiantes, y aseveró que varios implicados están siendo juzgados, después de la detención del exfiscal Jesús Murillo Karam (acusado por la FGR de desaparición forzada, tortura y obstrucción a la justicia). Por su parte, la cancillería federal continúa tramitando desde 2020 ante el gobierno de Israel —aunque sin éxito aparente— la extradición de Tomás Zerón, exdirector de la extinta Agencia de Investigación Criminal, considerado uno de los autores clave de la investigación distorsionada de los hechos. Recientemente, en marzo de 2023, se anunció la emisión de órdenes de detención contra alrededor de noventa personas, entre ellas veinte mandos militares y otros cargos de los batallones de la ciudad de Iguala, así como la detención del general José Rodríguez Pérez, el capitán José Martínez Crespo, el sargento Eduardo Mota Esquivel y el subteniente Fabián Alejandro Pirita Ochoa.⁶⁰⁵

La quinta y última, hace alusión a las lagunas cada vez más grandes en torno a este crimen de Estado. En efecto, existen muchos vacíos que permanecen sin explicación alguna, pero la gran incógnita continúa siendo

⁶⁰⁵ Cabe recordar que anteriormente habían sido detenidas más de cien personas —entre ellas integrantes del cártel de *Guerreros Unidos*, policías federales y municipales—, pero algunos de ellos fueron liberados, sin una debida explicación a la opinión pública. Nadie ignora que los 43 estudiantes se encuentran entre las más de cien mil personas no ubicadas o que se consideran desaparecidas en todo el país y que son testimonio de la crueldad de los grupos del crimen organizados y la colusión de las autoridades.

el paradero de los 43 estudiantes —aunque se encontraron restos de tres de ellos—. Pero también se desconoce, en caso de que hubieran sido ejecutados, la identidad de la o las personas que dieron la orden y cuál fue el motivo para hacerlo, puesto que son varias y contradictorias las teorías que aún se manejan al respecto. De igual manera, no se conoce con precisión si existía algún vínculo entre autoridades de diferentes niveles con grupos criminales y cárteles del narcotráfico, y de haberlo, cuál sería su naturaleza. Por último, se desconoce la razón por la cual el anterior gobierno federal creó, argumentó y difundió la “verdad histórica”. Lo único cierto es que el caso no va a cerrarse nunca si la verdad no se conoce, si no hay justicia y si el daño no se repara.

- b) La situación preponderante a partir del quinto y sexto informes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), del 31 de marzo y 25 de julio de 2023

El 31 de marzo de 2023, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) presentó su quinto informe *Una visión global sobre los hechos, las responsabilidades y la situación del caso Ayotzinapa*, en el que recapitulan los sucesos ya conocidos, además de ofrecer un balance de las investigaciones realizadas desde que estos tuvieron lugar, con énfasis en los acontecimientos de los últimos seis meses.⁶⁰⁶ Desglosados en 36 puntos, se destacan los grandes obstáculos que no ha sido posible superar para el esclarecimiento de la tragedia, y con evidencias probadas exhiben la imposibilidad de cerrar el caso. Sobre todo sobresale la renuencia de la Sedena a colaborar con las indagatorias, pasando por alto la instrucción verbal y escrita del presidente del país para que se proporcione toda la información existente que coadyuve al éxito de la investigación y búsqueda y hallazgo de los desaparecidos. Los expertos fueron enfáticos al afirmar que la Secretaría ha negado de manera sistemática conocer materiales que prueban que el ejército supo en tiempo real de las agresiones contra los estudiantes y que podrían contribuir a dar con su paradero, pese a que el GIEI cuenta con indicios de su existencia. Incluso señalaron que es muy probable la sustracción de documentación importante del lugar donde estaba resguardada esta para colocarla en otro sitio; al tiempo que se mantienen en secreto aspectos claves, como los reportes de tres militares infiltrados en la normal rural. La situación

⁶⁰⁶ Editorial intitulado “Ayotzinapa: señalamientos preocupantes”, *La Jornada*, México, 1o. de abril de 2023, p. 6.

de ocultamiento se torna más palpable cuando las autoridades castrenses han llegado a refutar el funcionamiento de un Centro Regional de Fusión de Inteligencia (CRFI) en Iguala, Guerrero, aun cuando su operación está comprobada documentalmente.

El informe demuestra de nueva cuenta que distintas autoridades de nivel municipal, estatal y federal, incluyendo los servicios de información contra el narcotráfico, es decir, ejército, policía federal, estatal, Cisen y policía municipal de Iguala, conocieron en tiempo y forma toda la rutina desarrollada por los jóvenes. Se confirma también que las declaraciones de testigos protegidos y los documentos hallados por el GIEI demuestran la existencia de un “narcoestado” en Guerrero, donde existía colusión de integrantes de las corporaciones e instituciones de seguridad de los tres niveles de gobierno con la delincuencia organizada de Iguala y ciudades cercanas. Además, no obstante que se sabía sobre el trasiego de estupefacientes en autobuses de pasajeros, los expertos no han localizado reportes sobre salidas de estos camiones ni sobre los filtros de entrada a la ciudad por parte de los cárteles criminales. Se confirma que los militares estaban coludidos con el narcotráfico, según se deduce de las escuchas de Chicago (intervenciones telefónicas de la DEA, de conversaciones de integrantes de *Guerreros Unidos*) responsables del 27 y 41 Batallón, en las que se habla de pagos efectuados, por lo menos, a un comandante y un capitán. Testigos protegidos han confesado que recibían periódicamente distintas cantidades de dinero para permitir los negocios de *Guerreros Unidos*.

Se hace hincapié en que los normalistas no fueron capturados todos al mismo tiempo, en un solo operativo, sino que fueron atacados con armas de fuego en siete momentos distintos, en diferentes lugares, a lo largo de cuatro horas.⁶⁰⁷ La información sobre los acontecimientos fue conocida

⁶⁰⁷ Según lo reporta el analista Luis Hernández Navarro en su nota “Ayotzinapa, el difícil camino de la verdad”, publicado en el diario *La Jornada*, el 4 de abril de 2023, México, p. 16, el ejército mexicano infiltró como estudiantes en Ayotzinapa a tres soldados, dentro de un plan de lógica contrainsurgente, que fueron conocidos como órganos de búsqueda y observación (OBI), encargados de informar a sus superiores de los acuerdos y movimientos de los alumnos. Se comunicaban a diario para dar cuenta de la situación. Uno de los OBI quedó entre los 43 jóvenes desaparecidos, mientras que otro se reportó el 27 de septiembre, después de los hechos, y anunció a sus mandos que suspendería la comunicación por razones de seguridad. Agrega el analista Hernández que el secretario de la Sedena en aquel entonces señaló falsamente que el soldado desaparecido había suspendido la relación desde el 22 de septiembre, y que la Secretaría tomó contacto con su familia el 27 de ese mes. El propio GIEI asegura de “Todo esto fue ocultado en la investigación durante siete años, hasta que el GIEI encontró los documentos en los archivos de la Sedena tras la orden de acceso del presidente de México”.

en tiempo real por el C4, y a pesar de la brutalidad de las agresiones, ninguna autoridad gubernamental de ningún nivel hizo algo para evitarlo. El GIEI denuncia que, pese a la orden presidencial antes referida, la Defensa Nacional mantiene oculta la información fundamental. Las declaraciones de mandos y el personal del 27 Batallón de Infantería, con base en Iguala, se han modificado según avanzan las indagatorias, es decir, sus integrantes han mentido de manera constante; por ejemplo, al ocultar su presencia en barandillas o expresar, falsamente, que esa noche permanecieron en sus cuarteles. También, de modo inexplicable, pese a las evidencias en su contra y de tener todo el sustento legal, las órdenes de captura contra numerosos militares que participaron en los hechos fueron canceladas por la FGR en septiembre de 2022. Al menos seis de ellas, prioritarias para el GIEI, no se han reactivado hasta el momento. El punto clave es que la Secretaría siempre supo lo que estaba ocurriendo, y a pesar de ello no realizó nada para evitarlo, ni para proteger ni rescatar a las víctimas. Empero, las autoridades castrenses lo niegan, como también desdicen la existencia, comprobada en archivos, del Centro Regional de Fusión de Inteligencia de Iguala (CRFI), cuando se dio el ataque a los normalistas.⁶⁰⁸

Como antes señalé, no fueron los únicos servicios de inteligencia del Estado que supieron de todo lo sucedido; sin embargo, esos reportes no se han dado a conocer. Con todos los elementos apuntados, es evidente que ya no hay marcha atrás: si la verdad de la terrible noche de Iguala no aflora y continúa respirándose este aire de injusticia e impunidad, seguramente la conciencia del país entero sufrirá las consecuencias ahora y mañana, y la criminalidad del Estado mexicano quedará marcada en las páginas de la historia mundial. Por tal razón, independientemente de que la solución justa de esta grave situación se alcance con nuestros propios recursos internos, queda abierta la que con seguridad sea única posibilidad real para lograr el esclarecimiento de los hechos, la detención de los culpables y la sentencia de las

⁶⁰⁸ En una nota de la investigadora Magdalena Gómez publicada el 26 de septiembre de 2023, e intitulada “Ayotzinapa a 9 años: la verdad, acuartelada”, se indica enfáticamente que hay convicción en buena parte de la sociedad mexicana en cuanto a que desde la Presidencia de la República se continúa protegiendo al ejército. En el sexto y último Informe del GIEI, presentado el 25 de julio de 2023, antes de retirarse de su misión en México, se mostró nueva evidencia sobre el involucramiento activo de las fuerzas armadas y sus aparatos de inteligencia con el crimen organizado en las horas cruciales de la desaparición, y las maniobras para construir lo que se llamó “mentira institucionalizada”. También se exigió que el CRFI debería entregar la información vital del caso que mantiene oculta, y se reafirmó lo que el propio gobierno reconoció oficialmente en el Informe de Covaj 2022, en el sentido de que el caso Ayotzinapa es, sin duda alguna, un crimen de Estado. Véase nota en el diario *La Jornada*, México, 26 de septiembre de 2023, p. 18.

sanciones y reparaciones correspondientes: la investigación y enjuiciamiento del caso por parte de la Corte Penal Internacional.

E. La situación de crímenes cometidos contra periodistas entre 2006 y 2022

El problema de la desaparición forzada y asesinato de periodistas es tan grave y persistente en México que diversas agrupaciones civiles, activistas de derechos humanos, instituciones académicas de renombre nacional e internacional, y organizaciones no gubernamentales transnacionales especializadas, como Propuesta Cívica, el Comité para la Protección de los Periodistas (CPP) y las reconocidas Reporteros sin Fronteras, Artículo 19 y la Federación de Periodistas Latinoamericanos (FPL), han propuesto en varias oportunidades llevar esta situación a la instancia, conocimiento y actuación de la Corte Penal Internacional, lo cual obedece principalmente a la impunidad prevaleciente,⁶⁰⁹ la falta e insuficiente respuesta de las autoridades nacionales competentes, como la Secretaría de Gobernación, la extinta PGR, ahora Fiscalía General de la República, y en concreto la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), así como a la inoperancia de instrumentos jurídicos específicos, como el “Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”, creado en 2018 como una herramienta para que las y los agentes del Ministerio Público, policías, peritos y analistas de información de toda la República pudieran resolver con mayor eficacia este tipo de delitos.⁶¹⁰

⁶⁰⁹ La impunidad en los crímenes contra periodistas en México sigue siendo una constante. En el primer semestre de 2017, además de los asesinatos, Artículo 19 había documentado 276 agresiones y amenazas a reporteros, una y media al día, 52 más que en los primeros seis meses de 2016. Juan Vázquez, uno de los investigadores, explicaba que la impunidad era, como siempre, uno de los principales problemas: “No hay un solo detenido por ninguno de los periodistas asesinados este año. A pesar del compromiso público, no se ve una actitud distinta ni un cambio en la manera de actuar”. Ferri, Pablo, “Muere Cándido Ríos, el noveno periodista asesinado en México en 2017”, *El País*, 23 de agosto de 2017 [consultado el 23 de agosto de 2017].

⁶¹⁰ En octubre de 2018, el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONUDH) y la Unión Europea condenaron los asesinatos en México indicando que “Expresamos nuestra preocupación por la falta de resultados en las investigaciones abiertas para esclarecer casos anteriores de asesinatos a periodistas”. Véase “Declaración local de la Unión Europea, Noruega y Suiza, sobre los asesinatos del periodista Gabriel Soriano Kuri y del defensor Julián Carrillo”, *Evropska komisija, EEAS* [consultado el 27 de octubre de 2018].

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) considera a México uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo en el mundo, al nivel que entre 2000 y febrero de 2018 registró un total de 134 asesinatos y veinte desapariciones forzadas de periodistas, cantidad que se ha incrementado en aproximadamente un 30% en el periodo que corre de junio de 2018 a marzo de 2023.⁶¹¹ Esto ocurre con más frecuencia en el norte y en el suroeste del territorio nacional. De los países de América Latina, Guatemala, Honduras, Colombia, Venezuela y México son aquellos donde hay “una situación difícil” para ejercer el periodismo, es decir, la pluralidad y la protección a periodistas no son las ideales para ejercer el oficio, según *Reporteros sin Fronteras*. Las amenazas constantes hacen que la libertad de expresión de los periodistas se vea afectada, pues usualmente son blancos visibles de la delincuencia organizada y la corrupción, en donde el narcotráfico aparece infiltrado en las estructuras administrativas de los tres niveles básicos de gobierno. El periodista Jaime Septién ha confirmado que “La falta de investigaciones efectivas de crímenes contra periodistas crea un ambiente de vulnerabilidad hacia quienes ejercen esta profesión, así como envía el mensaje a los agresores de que no existen consecuencias por sus actos, lo que permite que los ataques contra la prensa continúen”.⁶¹²

Según el Instituto Belisario Domínguez del Senado mexicano, la impunidad en los asesinatos de periodistas es del 99.75%. Según los datos de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, entre julio de 2010 y agosto de 2016 se denunciaron 798 delitos contra periodistas, de los que 101 llegaron hasta el juez. Finalmente, sólo hubo dos condenas, esto es, un 0.25%. En ese periodo, 105 periodistas fueron asesinados en México, y ya para esos momentos, según Reporteros sin Fronteras, es el tercer país, tras Siria y Afganistán, más peligroso para la prensa.⁶¹³

En 2016, *Reporteros sin Fronteras* presentó su Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa, en la que se evaluaron tópicos, como la independencia

⁶¹¹ Ayala, Berenice, “En México es peligroso informar”, *Diario ABC* [consultado el 19 de mayo de 2017]. Otra fuente: “Ya son cuatro periodistas asesinados en México en 2018”, *Tercera Información*, 11 de febrero de 2018 [consultado el 17 de marzo de 2018].

⁶¹² Septién, Jaime, “Los peligros de ser periodista en México”, *Aleteia.org Español*, 26 de febrero de 2016 [consultado el 28 de noviembre de 2016].

⁶¹³ En 2006 se creó una Fiscalía especial para alejar los expedientes de los asesinatos de periodistas de investigadores incompetentes o corruptos. Hasta mayo de 2017, sólo ha conseguido generar tres condenas. Federación de Asociaciones de Periodistas Mexicanos, A. C., *www.fapermex.com.mx*, archivado desde el original el 18 de octubre de 2016 [consultado el 28 de noviembre de 2016].

de los medios de comunicación y la seguridad y el respeto a la libertad de periodistas. Ahí, México ocupó el lugar 149 entre 180 países.⁶¹⁴ También, la Federación de Periodistas Latinoamericanos (FPL) denunció que en la región fueron asesinados catorce periodistas sólo en 2015, mientras que continúan sin detenerse los asesinatos de comunicadores sociales. Según el informe de la organización internacional Artículo 19, que promueve y defiende la libertad de expresión, de 2017 a 2021, México es el país con más periodistas desaparecidos, destacando más de medio centenar de comunicadores privados de su libertad cada año, con Tamaulipas, Michoacán, Veracruz y Guerrero a la cabeza de las estadísticas.

En otra perspectiva, y según la Federación de Asociaciones de Periodistas Mexicanos (Fapermex) en el *Informe al tercer trimestre de 2014, sobre los asesinatos y desapariciones forzadas de periodistas en México*, en 2000 fueron asesinados quince periodistas y cinco desaparecidos solamente en Veracruz, mientras que de 1983 a 2000 asesinaron y desaparecieron a 37 periodistas. La sede del periódico *El Siglo de Torreón*, del estado de Coahuila, fue tiroteada en cinco ocasiones distintas entre 2009 y 2013, y cuatro trabajadores del periódico fueron secuestrados.⁶¹⁵

Ahora bien, en términos de las consecuencias de la violencia ejercida contra los comunicadores sociales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión,⁶¹⁶ confirmó que esta conducta es de alta gravedad y tiene efectos colaterales muy concretos y preocupantes: 1) vulnera el derecho de las víctimas a expresar y difundir sus ideas, opiniones, información y publicaciones; 2) genera un efecto amedrentador y de silenciamiento en sus pares; 3) viola los derechos de las personas y las sociedades a buscar y recibir información e ideas de cualquier tipo; 4) junto con la negligencia de autoridades al realizar la investigación, persecución y sanción de todos los responsables puede producir violaciones adicionales a los derechos al acceso a la justicia y garantías judiciales; 5) en la sociedad civil potencia el miedo a expresarse libremente, al tener como referencia la violencia ejercida contra periodistas, quienes publican y mediáticamente denuncian eventos de injusticias; 7) abona al de-

⁶¹⁴ Cabe advertir que el 95% de periodistas locales asesinados o desaparecidos en México cubrían las fuentes de política, narcotráfico y corrupción.

⁶¹⁵ Camhaji, Elías, “La desaparición de Salvador Adame indigna a los periodistas del estado mexicano de Michoacán”, *El País*, España, 23 de mayo de 2017 [consultado el 2 de junio de 2021].

⁶¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Efectos de la violencia contra periodistas”, *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH* [consultado el 17 de marzo de 2022].

ilitamiento de la confianza hacia el Estado y otras autoridades; 8) favorece la cultura del silencio, es decir, a mantenerse distantes de las problemáticas sociales en tanto que al gran público le resultan ajenas y le generan gran indiferencia, y por último, 9) refuerza la desconfianza ante el silencio oficial/administrativo.

Derivado de lo anterior, se desprende la necesidad de establecer claramente que la obligación de los Estados para garantizar la seguridad de los periodistas es incuestionable e irrenunciable, y reviste, en el estándar mundial reconocido, al menos, tres aspectos concretos: prevención, protección y procuración de justicia. Por consiguiente, la violación de esta obligación de cumplimiento y de resultado le acarrea al Estado responsabilidad internacional directa e inmediata. Así lo convalidan actualmente la doctrina y la práctica general del derecho internacional y de los derechos humanos en los planos nacional e internacional. En efecto, la seguridad de las personas que ejercen el periodismo es una obligación estatal que puede ser resumida en los siguientes tres parámetros:⁶¹⁷

- 1) *Prevención*. La promoción de seguridad de periodistas no debe limitarse a acciones posteriores a los hechos ocurridos, sino que deben tomarse acciones de prevención dirigidas a atacar las causas de la violencia y de la impunidad. Los deberes son, entre otros: *a)* adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas, y que no los exponga a un mayor riesgo, que condene las agresiones, y aliente a las autoridades competentes a actuar con la debida diligencia en la investigación y sanción de responsables; *b)* instruir a la fuerza de seguridad sobre respeto al trabajo de las y los periodistas y adoptar mecanismos de prevención adecuados para evitar las agresiones y concienciar y adoptar guías de conducta sobre el respeto a la libertad de expresión; *c)* respetar el derecho de periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos; *d)* sancionar penalmente (por las vías interna e internacional, incluso) la violencia contra periodistas y personas que trabajen en medios de comunicación, y *e)* producir datos de calidad, compilar y mantener estadísticas precisas sobre violencia contra periodistas para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas efectivas de prevención, protección y juzgamiento penal (por las vías interna e internacional incluso).

⁶¹⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Violencia contra periodistas y trabajadores de medios. Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia”, *PressLibre* [consultado el 4 de septiembre de 2022].

- 2) *Protección*. El Estado está obligado a identificar el riesgo especial y advertir a periodistas sobre su existencia, características y origen, además de adoptar medidas de protección específicas y responder para mitigar sus riesgos y efectos. En México existe una situación estructural sistemática grave de violencia contra periodistas y personas que trabajan en medios, por lo que en 2012 se convirtió en el segundo país de Latinoamérica en adoptar un mecanismo especializado (Comité Consultivo) por recomendación de relatores especiales de la CIDH y la ONU tras su visita *in loco* en 2010, encargado de recibir solicitudes de protección, definir y dar seguimiento a medidas de prevención y protección para periodistas y facilitar la implementación de dichas medidas a nivel federal y local.
- 3) *Procuración de justicia*. Los Estados tienen la obligación de investigar, juzgar y sancionar a todas las personas que cometan delitos contra comunicadores materiales e intelectuales, partícipes, colaboradores y encubiertos. Esta actuación estatal implica: *a)* adoptar un marco institucional adecuado; *b)* actuar con debida diligencia y agotar las líneas de investigación vinculadas con el ejercicio periodístico de la víctima, tomando en cuenta la complejidad de los hechos y el contexto; *c)* efectuar investigaciones en un plazo razonable para que la demora excesiva en la investigación no constituya por sí misma una violación de las garantías judiciales, y *d)* remover los obstáculos legales a la investigación y sanción proporcionada y efectiva de los delitos más graves contra los comunicadores sociales.

Para acompañar estas acciones se requiere determinar con claridad el rol que también están obligados a desempeñar otros actores nacionales e internacionales. Por ejemplo, en un primer escenario está la comunidad internacional o cualquier Estado a cuyo territorio se haya trasladado un periodista en riesgo para evitar amenazas o salvaguardar su existencia, el cual debe proporcionar cooperación bilateral o multilateral a fin de reforzar la defensa de periodistas y defensores de derechos humanos. En un segundo plano están los medios de comunicación y sus asociaciones profesionales, quienes conforme al Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Seguridad de los Periodistas y la Cuestión de la Impunidad (*UN Plan on Safety*) deben establecer disposiciones generales sobre seguridad para los periodistas que incluyan, aunque no exclusivamente, cursos de formación en materia de seguridad, asistencia sanitaria y seguro de vida, acceso a la protección social y remuneración adecuada para el personal de tiempo completo y por cuenta propia. En un tercer nivel están las organizaciones de la sociedad civil, que pueden

jugar un rol importante asesorando a periodistas y medios de comunicación para que puedan acceder a mecanismos de prevención y protección en sus Estados o a medidas cautelares dictadas por órganos internacionales; para la implementación de mecanismos de observación de las iniciativas de gobiernos y cumplimiento de sus obligaciones, y en temas de seguridad y autoprotección de periodistas.

Por último, volviendo al inicio de este breve apartado, debo referirme al intento más serio y formal realizado por parte de una ONG de cobertura mundial para llevar a la Corte Penal Internacional la situación de múltiples crímenes y desapariciones cometidos en México contra periodistas en los últimos años del presente siglo. En efecto, el secretario general de la organización internacional *Reporteros sin Fronteras* (RSF), Christophe Deloire, sostuvo una reunión oficial con el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas, el 14 de marzo de 2019, en la que anunció que esta ONG acudió a la CPI para denunciar y solicitar su actuación con respecto a numerosos crímenes cometidos en México contra comunicadores sociales entre 2006 y 2018.⁶¹⁸ La preocupación de RSF no sólo se centró en los actos de violencia contra reporteros, sino en que el país sigue siendo uno de los más peligrosos del mundo para el ejercicio de la prensa, por lo que exhortó a las autoridades mexicanas a considerar la justicia en “estado de emergencia”, y recomendó poner en marcha a la brevedad posible un ambicioso plan de lucha contra la impunidad. Al mismo tiempo, denunció que nuestro país no respeta a plenitud los compromisos internacionales en lo que respecta a la protección de periodistas, al tiempo que no cumplimenta cabalmente las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la prevención, protección y procuración de justicia para los periodistas.

Deloire explicó al subsecretario Encinas que el lunes 11 de marzo de 2019 acudió al Tribunal de La Haya para solicitar su intervención en México por los crímenes cometidos contra periodistas durante los mandatos de Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018). La ONG presentó un documento en el que se detallan los 116 ilícitos cometidos en el periodo 2006 a 2018 contra periodistas debido principalmente a su labor informativa: 102 asesinatos y catorce desapariciones forzadas. Asimismo, en

⁶¹⁸ La delegación de RSF había previsto con antelación una reunión oficial con el presidente de México, que fue debidamente confirmada, pero se canceló de último momento sin explicación alguna por parte de la Presidencia, siendo así canalizada a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Para mayores detalles véase la nota “Reporteros sin Fronteras lleva a la CPI crímenes en el país contra periodistas”, *La Jornada*, México, 15 de marzo de 2019, p. 13.

el texto se argumenta la razón por la que deben ser tipificados como crímenes de lesa humanidad, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 7o. del Estatuto de Roma, que establece la competencia de la CPI. Hasta el momento de escribir estas líneas se desconoce a ciencia cierta el destino final que tuvo este trámite, aunque es de suponer que la Corte finalmente no lo admitió. Pero ahí queda el antecedente y la relevancia del caso planteado.