

LA RATIFICACIÓN DEL ESTATUTO DE ROMA Y EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Luis Fernández Doblado
Ex Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación

La recién creado Corte Penal Internacional (CPI) tiene el cometido de juzgar los delitos más graves de amplitud internacional, como el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y los de agresión. Entre las penas especificadas en el Estatuto de Roma no figura, pese a los fuertes requerimientos de numerosos países, la pena capital. En líneas generales su composición y sus atribuciones serán las siguientes:

Tendrá un fiscal independiente y 18 jueces elegidos para un periodo de nueve años, y la sede se fijará en La Haya (Holanda). El fiscal estará sujeto, no obstante, a la decisión de una sala de instrucción, que se pronunciará previamente sobre los casos susceptibles de ser admitidos a trámite.

El tribunal internacional interviene cuando la justicia de ámbito nacional no actúa.

Los países signatarios pueden optar por una moratoria que les deja un término práctico fuera de la jurisdicción del tribunal, en lo que se refiere a los crímenes de guerra, por un periodo de siete años.

De acuerdo con los estatutos, los Estados que no firmen el tratado acordado en Roma, que da vida al Tribunal Penal Internacional, no están afectados por su jurisdicción. Sin

embargo, un ciudadano de un país que no ha sido signatario del tratado puede verse sentado en el banquillo de los acusados por el tribunal cuando el país de la presunta víctima sí lo haya firmado o lo autorice expresamente. Basta también para activar la competencia del tribunal que el país al que pertenece el presunto agresor dé su consentimiento expreso para ello o se adhiera al tratado.

La acción del tribunal podrá ser detenida a petición unánime de los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El periodo máximo de pausa es de 12 meses prorrogables (artículo 16 del Estatuto).

La creación de la Corte Penal Internacional inicia una nueva etapa en la historia de la administración de justicia, tanto a nivel internacional como nacional. El derecho internacional da un paso decisivo estableciendo un tribunal penal permanente con capacidad de sancionar delitos como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

El sistema internacional se fortalece así en función de una amplia ratificación, al mismo tiempo que los Estados muestran su compromiso con el respeto a los derechos humanos y a la justicia. Sin embargo, la creación de la Corte Penal Internacional también tendrá

efectos directos en el ámbito de cada país, cumpliendo con una función de vigilancia y monitoreo de la administración de justicia interna. En este sentido, ofrece tanto la capacidad de hacer justicia, sancionando a las personas culpables de los crímenes más graves contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, como la posibilidad de incentivar un mayor control de estos crímenes por parte de los tribunales nacionales.

El 17 de julio de 1998 la comunidad internacional dio un paso importante en la lucha contra las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, cuando los representantes de 120 países votaron en favor de la creación de una corte internacional con competencia para investigar y sancionar los delitos más graves y castigar a los responsables de tales actos. Con la finalización de la Conferencia Plenipotenciaria y la votación del Estatuto de la Corte Penal Internacional (en adelante Estatuto de Roma), empezó un nuevo capítulo en la historia de los derechos humanos, que a su vez auspicia una nueva etapa en la historia de la humanidad.

En el Capitolio romano se dio un paso histórico para terminar con la impunidad de los autores de genocidios o de crímenes de lesa humanidad con la firma del Estatuto. Aprobado por 120 países, con siete en contra -entre ellos Estados Unidos- y 21 abstenciones, no es un texto perfecto, ni podía serlo. La ausencia de Estados Unidos lo desvirtúa en parte, pero el masivo apoyo por parte de países de Europa, Asia, América Latina, África y Oriente próximo abre un nuevo camino.

Mejor hubiera nacido la CPI con Estados Unidos, pero no a costa de vaciar más su contenido. En Roma, Estados Unidos de América, opuesto a esta jurisdicción por temor a que uno de sus soldados pudiera verse sometido a juicio, ha sufrido una derrota diplomática grave, como le ocurrió con el Tratado de prohibición de minas antipersonal. Esto dice mucho sobre la incapacidad de la única superpotencia para ejercer el liderazgo que la historia de este siglo le ha encomendado; se ha quedado en la nada deseable compañía de Libia, China, Israel y Turquía.

La CPI no tendrá carácter retroactivo. Se construye sobre la experiencia de los juicios de Nüremberg o Tokio, o sobre la más cercana de los tribunales para Ruanda y la antigua Yugoslavia. Entrará en vigor cuando hayan ratificado el Estatuto 60 Estados, lo que puede tardar un año. Es una esperanza este siglo, pues la CPI, a pesar de todos sus defectos, pone en marcha una nueva dinámica, incluso una revolución.

Los Estados partes en el Estatuto deberán cumplir obligaciones fundamentales:

COMPLEMENTARIEDAD. De acuerdo con el principio de complementariedad recogido en el preámbulo y en los artículos 1 y 17 del Estatuto de Roma, los Estados partes reconocen que son ellos, no la Corte, los que tienen la obligación primaria de hacer comparecer ante la justicia a los autores de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

En el preámbulo, los Estados partes afirman que *los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad*

internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia; determinan poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes, y recuerdan que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales.

En el décimo párrafo del preámbulo, los Estados partes destacan que la Corte será complementaria de las jurisdicciones penales nacionales. En el artículo 1 se repite esta afirmación, y en el 17, que se remite expresamente al párrafo 10 del preámbulo y al citado artículo 1, se dispone que un asunto es inadmisibile si está siendo o ha sido objeto de investigación o enjuiciamiento por un Estado, salvo que éste no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo.

No sólo son los Estados los que tienen el deber primario de hacer comparecer ante la justicia a los autores de delitos comprendidos en el derecho internacional, sino que, además, la Corte sólo podrá actuar si los Estados no pueden o no quieren hacerlo. Por tanto, para que la Corte sea un complemento efectivo de los Estados en el sistema internacional de justicia respecto de tales delitos y no se vea abrumada por el exceso de asuntos, los Estados tienen que cumplir su obligación. Deben promulgar y hacer aplicar una legislación nacional que disponga que estos delitos comprendidos en el derecho internacional son también delitos en su

derecho interno dondequiera que se hayan cometido e independientemente de quién los haya cometido o quién sea la víctima.

El Estado que no lo haga correrá el riesgo de que se considere que no está dispuesto a someter a investigación y enjuiciamiento delitos de la competencia de la Corte o que no puede realmente hacerlo. En cambio, la existencia de una legislación sobre la aplicación efectiva del Estatuto demostrará que el Estado es consciente de que, en virtud del derecho internacional, tiene la obligación primaria de garantizar que se rindan cuentas por estos delitos y se asegurará de que los tribunales nacionales, no la Corte, realizan esta tarea.

COOPERACIÓN PLENA. Según el artículo 86 del Estatuto, una vez que la Corte haya determinado que puede ejercer su jurisdicción conforme al principio de complementariedad, los Estados partes cooperarán plenamente con la Corte con relación a la investigación y al enjuiciamiento de crímenes de su competencia. Esta obligación supone que deben garantizar que el fiscal y la defensa pueden realizar investigaciones efectivas en sus jurisdicciones; que sus tribunales y demás autoridades prestan plena cooperación a la hora de conseguir documentos, localizar bienes del acusado e incautarse de ellos; practicar allanamientos y decomisos de pruebas; localizar y proteger a testigos, y detener y entregar a personas acusadas de crímenes por la Corte.

Además de cumplir estas obligaciones estatutarias, los Estados deben cooperar también con la Corte con relación a la

ejecución de la pena, para lo cual habrán de disponer instalaciones para la reclusión de los condenados. Para que la cooperación con la Corte sea realmente efectiva, los Estados deben educar a sus ciudadanos y formar a sus jueces, fiscales, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y abogados defensores con respecto al alcance de las obligaciones que han de cumplir en virtud del Estatuto.

A fin de garantizar un sistema internacional de justicia plenamente integrado, en el que los tribunales nacionales e internacionales se refuercen mutuamente, los Estados deben prever la cooperación no sólo con la Corte, sino también con los tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda. Asimismo, deben prever la jurisdicción universal sobre los delitos comprendidos en el derecho internacional y fortalecer el actual sistema de cooperación interestatal por medio de la extradición y la asistencia judicial mutua, eliminando los motivos inapropiados de denegación de cooperación y haciendo que sean los tribunales, no las autoridades políticas, los que tomen la decisión de cooperar o no.

COMPLEMENTARIEDAD

Entre los principios fundamentales que deben incluirse en la legislación nacional para garantizar que la Corte será un complemento efectivo de los tribunales nacionales, el Estatuto establece claramente que la Corte puede iniciar investigaciones y enjuiciamientos si los Estados no pueden o no quieren hacerlo, y ningún Estado parte querrá que la Corte saque asuntos de su jurisdicción cuando su intención es

realizar las investigaciones y los enjuiciamientos él mismo. Por tanto, todos los Estados deben garantizar que pueden cumplir con la obligación que les impone el derecho internacional de hacer comparecer ante la justicia a los autores de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. Además, puesto que sus recursos son limitados, la Corte sólo podrá enjuiciar a un pequeño número de presuntos autores de tales crímenes.

El derecho interno ha de ser compatible con el derecho internacional. Este principio supone que, en determinadas circunstancias, la legislación nacional de aplicación deberá definir de manera más estricta las eximentes. Como tratado multilateral concebido con objeto de exigir responsabilidades penales a los autores de un conjunto básico de delitos comprendidos en el derecho internacional, pero también de conseguir la más amplia aceptación posible de los Estados a largo plazo, el Estatuto refleja términos medios, por lo que no siempre abarca la gama completa de obligaciones comprendidas en el derecho consuetudinario o convencional internacional.

En la legislación se debe estipular que los crímenes especificados en el Estatuto, e incluso otros delitos comprendidos en el derecho internacional, sean también crímenes según el derecho interno.

La necesidad de que tal legislación prevea los juicios ante tribunales nacionales se deriva del preámbulo y de los artículos 1 y 17 del Estatuto. Entre los crímenes comprendidos en el derecho internacional figuran no sólo el genocidio, los crímenes de lesa

humanidad y los crímenes de guerra enumerados en el Estatuto, sino también otros crímenes de guerra no especificados en éste -como ciertas infracciones y otras violaciones graves del primer Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y determinadas violaciones del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados no internacionales- y los actos de tortura, las ejecuciones extra judiciales y las desapariciones forzadas que no se cometen de manera generalizada o sistemática.

Para conseguir que el sistema internacional de justicia sea plenamente efectivo, los Estados deben garantizar que su legislación haga que cada uno de estos crímenes comprendidos en el derecho internacional figure también en su derecho interno. Las definiciones han de ser tan amplias como las del Estatuto, pero si otros tratados internacionales (como el Protocolo I) o el derecho consuetudinario contienen definiciones más estrictas, deberán ser éstas las que se incorporen al derecho interno.

Los tribunales nacionales podrán ejercer la jurisdicción universal en todos los casos de crímenes comprendidos en el derecho internacional.

El deber que tiene cada Estado de, como se dispone en el preámbulo del Estatuto, *ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales* no está limitado a la jurisdicción territorial. Casi 80% de los Estados asistentes a la Conferencia Diplomática de Roma se mostraron de

acuerdo en que la Corte tuviese, respecto de los presuntos autores de delitos comprendidos en el derecho internacional que se encontraran en sus territorios, la misma jurisdicción universal que los tribunales nacionales podían ejercer con arreglo al derecho internacional. Sin embargo, debido a un acuerdo político concebido con objeto de conseguir la aceptación más amplia posible del Estatuto, se decidió limitar la jurisdicción de la Corte a los crímenes cometidos en el territorio de los Estados partes o por nacionales de éstos. Las únicas excepciones posibles son que el Consejo de Seguridad remita una situación que amenace la paz y la seguridad internacionales o que un Estado que no sea parte acepte la competencia de la Corte sobre un crimen particular.

IMPRESCRIPTIBILIDAD

El artículo 29 del Estatuto de Roma, de conformidad con el derecho consuetudinario internacional, dispone que *los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán*. Los Estados partes deben garantizar que su legislación coincida con el artículo 29, lo cual ayudará a garantizar que sus tribunales, no la Corte, inicien enjuiciamientos por tales crímenes.

No se deben reconocer las amnistías, indultos o medidas similares de impunidad de ningún Estado.

Las amnistías, indultos o medidas similares de impunidad adoptadas por los Estados con relación a los crímenes comprendidos en el derecho internacional, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, la tortura, las

ejecuciones extrajudiciales y las «desapariciones», que impidan averiguar la verdad y exigir responsabilidades en un proceso penal son contrarias al derecho internacional, no pueden ser vinculantes para la Corte ni para los tribunales de otros Estados. Los Estados partes no deben tomar tales medidas ni reconocerlas si las adoptan otros Estados.

Se debe eliminar la inmunidad procesal de los funcionarios en el caso de los crímenes comprendidos en el derecho internacional.

El artículo 27.1 estipula que el Estatuto será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial y que, el cargo oficial de una persona, sea el de Jefe de Estado o cualquier otro, en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá per se motivo para reducir la pena. El artículo 27.2 dispone que las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o al derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella.

Será esencial que los Estados que no quieran que la Corte ejerza su jurisdicción sobre asuntos respecto de los que han iniciado una investigación o un enjuiciamiento garanticen que se elimine toda inmunidad aplicable en su derecho interno por crímenes comprendidos en el derecho internacional en virtud del cargo oficial. Se debe poder enjuiciar por tales crímenes a todo funcionario con arreglo al derecho interno y, de acuerdo con el

Estatuto, entregar a todo funcionario a la Corte.

Se han estado señalando diversas consideraciones en relación con la constitucionalidad del Estatuto de la Corte Penal Internacional, lo que redundaría en la posibilidad de que no fuera ratificado el tratado de Roma y su Estatuto.

Por lo que se refiere a nuestro país, el asunto no se presenta con la misma simplicidad ya que, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, para que un tratado internacional pueda ser ratificado por el gobierno de la República se requiere la previa aprobación del Senado, la cual deberá emitirse si el tratado en cuestión está de acuerdo con la Constitución y no en contrariedad con la misma.

Al respecto, tenemos entendido que ya se envió al Senado, para los efectos anteriores, el referido tratado de Roma y su Estatuto, previamente suscrito por el Ejecutivo federal. Acompañando dicho envío, se remitieron también a dicho cuerpo legislativo una serie de reformas constitucionales que harían posible, de ser aprobadas, la ratificación multimencionada y que México se convirtiera en Estado parte de la Convención de Roma.

Entendemos, sin tener confirmación al respecto, que el envío de esos trascendentales documentos se inspira en reconocer la jurisdicción de los tribunales internacionales contemplados en tratados de los que México sea parte y que existe la obligación de cumplir la sentencia y resoluciones de dichos tratados.