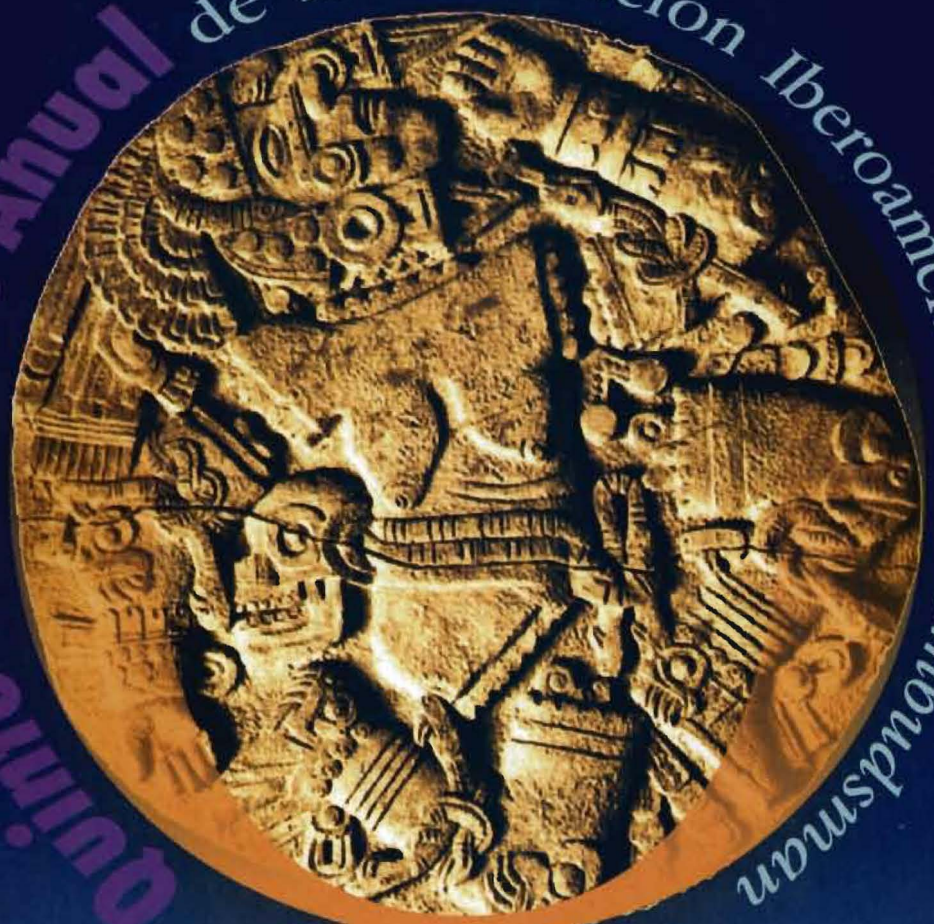

CORTE PENAL INTERNACIONAL

21 al 24 de noviembre del 2000
México

IIDH
INSTITUTO INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN
FIO

COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
MEXICO

◆ COYOLXAUHQUI, UNA DE LAS GRANDES MANIFESTACIONES ESCULTÓRICAS DEL ARTE MEXICA

■ Coyolxauhqui

"Corría la madrugada del 21 de febrero de 1978. Un grupo de obreros de la Compañía de Luz excavaba en la esquina que forman las calles de Guatemala y Argentina para realizar obras de mantenimiento.

"Pegaron de repente con algo duro que les impedía avanzar; al quitar el lodo y la tierra se dieron cuenta de que se trataba de una piedra con grabados".

Ésta es la crónica del hallazgo de la monumental escultura de la diosa Coyolxauhqui, uno de los más importantes en la historia de la arqueología, porque marca el inicio de los trabajos de exploración del Templo Mayor. Esa anécdota fue narrada por el arqueólogo Eduardo Matos Moctezuma, Director del proyecto y del museo de sitio que fue abierto diez años después de dicho hallazgo.

La muerte de la diosa de la luna*

"La historia que recuperó Fray Bernardino de Sahagún narra que en la sierra de Coatepec vivía una mujer que se llamaba Coatlicue, madre de los 400 surianos y de Coyolxauhqui, que hacía penitencia barriendo.

"Un día cayó a su lado una pelotita de plumas. La mujer la recogió y la colocó en su seno; al terminar de barrer la buscó y no la encontró. En ese momento quedó encinta. Al darse cuenta de ello, los 400 surianos se enojaron, y su hermana Coyolxauhqui les dijo: 'Hermanos, matemos a nuestra madre porque nos infamó habiéndose a hurto empreñado'.

"Cuando Coatlicue se enteró de que sus hijos querían matarla se asustó, pero Huitzilopochtli, que estaba en su seno, le dijo que no temiera. Los 400 hijos se prepararon para la guerra incitados por Coyolxauhqui. Huitzilopochtli era ayudado por su tío Cuahuitlícac, que le informaba sobre los movimientos de sus enfurecidos hermanos.

"Cuando Cuahuitlícac informó que los 400 surianos estaban llegando a la cumbre, guiados por Coyolxauhqui, Huitzilopochtli nació, puso fuego a la serpiente hecha de teas llamada Xiuhcóatl e hirió con ella a Coyolxauhqui y le cortó la cabeza.

"El cuerpo de Coyolxauhqui fue rodando hacia abajo y se hizo pedazos. Huitzilopochtli persiguió y mató a los 400 surianos, 'les quitó sus atavíos, se los apropió [...] nadie pareció jamás como su padre y su culto fue tomado de allí de Coatepec, la montaña de la serpiente, como se practicaba desde los tiempos más antiguos...'

"Los poderes diurnos, representados por el dios Sol, Huitzilopochtli, luchan contra los nocturnos, que son Coyolxauhqui, la luna, y los Huitznahua, las estrellas. Es también la lucha de lo masculino y lo femenino: 'Simbólicamente el Templo Mayor es el cerro de Coatepec, en donde se lleva a cabo el combate de Coyolxauhqui con Huitzilopochtli, provocado por su madre Coatlicue, diosa de la Tierra' ".

La escultura mide 3.5 metros de diámetro en promedio, pesa ocho toneladas y está hecha con piedra volcánica; se encuentra en el Museo del Templo Mayor, cuyo horario es de martes a domingo de 09:00 a 17:00 horas; el costo de la entrada es de $30.00 (pesos mexicanos) por persona. El Museo del Templo Mayor pertenece al Instituto Nacional de Antropología e Historia y se encuentra ubicado en la calle de Seminario núm. 8, Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc, C. P. 06060, México, D. F.

*Eduardo Matos Moctezuma y Felipe Ehrenberg, *Coyolxauhqui*. 2a. ed. México, Secretaría de Educación Pública, 1980.

V CONGRESO ANUAL
DE LA
FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN
(CIUDAD DE MÉXICO, 21 AL 24 DE NOVIEMBRE DEL 2000)

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
MÉXICO

CORTE PENAL INTERNACIONAL

LA CORTE PENAL INTERNACIONAL.

SUMARIO.

Introducción.

1. **Antecedentes e Importancia de la CPI.**
2. **Proceso de firma y ratificación del Estatuto de Roma.**
3. **Participación de las Instituciones Nacionales.**
4. **Propuesta de un Programa de Trabajo.**

ANEXOS.

I. Resumen de las disposiciones del Estatuto de Roma.

II. Relatoría del Seminario sobre Corte Penal Internacional (Ciudad de México, 26 y 27 de agosto del 2000).

III. Análisis de la compatibilidad entre las disposiciones del Estatuto de Roma y la legislación mexicana.

V CONGRESO ANUAL DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN (CIUDAD DE MÉXICO, 21 A 24 DE NOVIEMBRE DEL 2000).

LA CORTE PENAL INTERNACIONAL.

Introducción.

El 17 de julio de 1998 la comunidad internacional reunida en una conferencia de plenipotenciarios adoptó el Estatuto de Roma, instrumento con el cual se establece la Corte Penal Internacional. Esta instancia se crea a través del derecho convencional después de más de cinco décadas de deliberaciones respecto a la conveniencia de crear un órgano jurídico competente para juzgar las violaciones más graves contra el derecho humanitario internacional.

Las disposiciones del Estatuto de Roma no sólo codifican parte del derecho consuetudinario internacional e incorpora principios fundamentales de derecho, también desarrolla el contenido de normas incluidas previamente en diversos instrumentos del derecho penal internacional.

Una vez funcionando, la Corte Penal Internacional tendrá la capacidad de elaborar su propia jurisprudencia con lo cual también contribuirá al desarrollo progresivo del derecho internacional en varias de sus ramas. Más aún, es posible afirmar que independientemente de su entrada en vigor el Estatuto de Roma influirá en los sistemas legales a nivel nacional. Si bien es un instrumento de naturaleza jurídica el impacto de su adopción repercutirá en el ámbito político.

Ciertamente, el Estatuto de Roma no es perfecto. Es producto de un arduo y complejo proceso de negociación cuyas posiciones extremas fueron representadas, por un lado, por el ánimo de crear un órgano jurisdiccional internacional totalmente independiente y revestido de una jurisdicción universal. En el extremo opuesto, por el otro lado, se encontraba la idea de no crear dicho órgano, o bien, crearlo subordinado a instancias políticas (como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) y reduciendo el ámbito de su jurisdicción. Las discusiones se registraron en un contexto en el cual diplomáticos, penalistas, internacionalistas y constitucionalistas buscaban conciliar siete sistemas jurídicos diferentes.

Desde una perspectiva política, el Estatuto de Roma puede ser considerado como una herramienta más susceptible de ser utilizada en la democratización de una sociedad internacional cada vez más integrada.

En suma, el Estatuto de Roma encarna el debate y la disyuntiva entre la necesidad de sancionar los delitos más graves que atentan contra la paz y la seguridad internacionales y la importancia de salvaguardar el ejercicio de las soberanías nacionales. Asimismo, es reflejo de la tradicional polémica entre la eficacia del derecho internacional como base de la convivencia mundial y el ejercicio del poder político como única realidad en las relaciones entre Estados.

1. Antecedentes de la Corte Penal Internacional.

Los orígenes más actuales para el establecimiento de una Corte Penal Internacional con carácter permanente datan de principios del siglo pasado. Desde la conclusión de la Primera Guerra Mundial se buscó la forma de juzgar y sancionar las atrocidades cometidas durante el conflicto armado. De esta forma, el Tratado de Versalles preveía el establecimiento de tribunales ad hoc para juzgar al Kaiser Guillermo II "por la suprema ofensa en contra de la moral internacional y la santidad de los tratados". Sin embargo, nunca se establecieron dichos tribunales. En su lugar, se realizaron procesos judiciales a locales en Alemania con la anuencia política de los Aliados[1].

En 1919 se estableció también una Comisión sobre Responsabilidades de los Autores de la Guerra y la Ejecución de Sanciones. En su informe la Comisión concluía que "Todas las personas... que hayan sido culpables de crímenes contra las leyes y las costumbres de guerra o las leyes de humanidad son sujetos de proceso penal". Sin embargo, la oposición de los Estados Unidos impidió que los delitos señalados por la Comisión en su informe fueran incluidos entre aquellos a ser contemplados por un tribunal penal internacional.[2]

Como consecuencia de la derrota de los Países del Eje al término de la Segunda Guerra Mundial, se establecieron el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg y el Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente, en Tokio. Puede recordarse también que a raíz de la Declaración Inter-Aliada del 13 de enero de 1942, se estableció, en 1943, la que se conoció como Comisión de las Naciones Unidas sobre Crímenes de Guerra. Su objetivo fue investigar los crímenes de guerra cometidos por Alemania durante la Segunda Guerra[3].

El conflicto interno armado que condujo a la disolución de la República Federativa de Yugoslavia orilló al Consejo de Seguridad a establecer una comisión de investigación y, posteriormente, el Tribunal ad hoc para conocer de las atrocidades y de los crímenes

---

[1] Bassiouni, Cherif M., "Historical Survey: 1919-1998" en International Criminal Law. Enforcement. (Section IV: The Establishment of a Permanent International Criminal Court), Bassiouni (editor), Transnational Publishers Inc., Ardsley, New York, 1999, pag. 603.

[2] Ver Blakesley, Christopher L., "Obstacles to the Creation of a Permanent War Crimes Tribunal", en International Law. Classic and Contemporary Readings. Ku, Charlotte y Diehl, Paul F. (editores), Lynne Rienes Publishers, Boulder-London 1998, pag. 285.

[3] Cherif Bassiouni comenta sobre las aportaciones de estos dos tribunales al derecho penal internacional: "The International Military Tribunal at Nuremberg, the International Military Tribunal in the Far East, and subsequent prosecutions by the Allies were significant precedents in the efforts to establish an effective system of international criminal justice. These historical precedents have developed new legal norms and standards of responsibility which have advanced the international rule of law, for example the elimination of the defense of "obedience to superior orders," and the accountability of heads of state".
Bassiouni, Cherif M., "Historical Survey: 1919-1998" en International Criminal Law. Enforcement. (Section IV: The Establishment of a Permanent International Criminal Court), Bassiouni (editor), Transnational Publishers Inc., Ardsley, New York, 1999, pag. 602 y 606.

perpetrados en ese territorio[4]. De igual modo reaccionó el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ante el conflicto en Rwanda. Así, mediante sus resoluciones 935 y 955 de 1994, el Consejo estableció una comisión de investigación y, después, el Tribunal Penal para Rwanda.

De esta forma, antes de llegar a la adopción del Estatuto de Roma, la comunidad internacional registró la existencia previa de cinco comisiones de investigación y cuatro tribunales internacionales.

En 1947 la Asamblea General encargó al Comité de Codificación de Derecho Internacional (predecesora de la Comisión de Derecho Internacional) la formulación de principios de derecho internacional reconocidos en la Carta del Tribunal de Nuremberg y en la decisión del Tribunal. Asimismo, le solicitó preparar un proyecto de código sobre ofensas en contra de la paz y la seguridad de la humanidad, indicando claramente el lugar que les correspondería entre los principios reconocidos por el Tribunal de Nuremberg.

El Comité inició sus trabajos sobre la codificación de estos principios en 1949. Al mismo tiempo, la Asamblea General designó a un relator especial para elaborar un proyecto de estatuto para establecer una corte penal internacional. El relator entregó su primer informe en 1950. En su informe, el relator refería la necesidad de que tanto el proyecto de estatuto como el proyecto de código sobre ofensas se complementaran mutuamente. En 1950 fue designado un segundo relator quien sostendría una posición totalmente contraria.

Las opiniones entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad respecto del establecimiento de una corte penal internacional eran las siguientes: la URSS consideraba que su soberanía sería afectada; los Estados Unidos no estaban preparados para aceptar un órganos como este en media "Guerra Fría"; Francia apoyaba la idea pero no la promovía, y el Reino Unido la consideraba como una iniciativa prematura políticamente.

No obstante, la Asamblea General estableció un Comité Especial para elaborar una convención sobre el establecimiento de una corte penal internacional. En las discusiones, quedaba clara la falta de voluntad política de las grandes potencias para llevar a cabo esta iniciativa. Se extendió el mandato del Comité Especial, el cual produjo un texto revisado en 1953.

La versión de 1951 daba a la corte mayores atribuciones en tanto que el texto de 1953 las restringía. Por ejemplo, en esta versión los Estados podían retirar su reconocimiento de la jurisdicción de la corte en cualquier momento.

En ese mismo año, 1953, se presentó el texto a la consideración de la Asamblea General. Dicha instancia no estimó conveniente revisar este proyecto sino una vez concluido el análisis del proyecto del Código sobre Ofensas, encargado a la Comisión de Derecho Internacional. Sin embargo, dicho proyecto aún no había sido concluido. De tal modo, el proyecto de estatuto no fue presentado sino hasta 1954, una vez terminado el proyecto de

[4] Mediante sus resoluciones S/RES/808 y S/RES/827, el Consejo de Seguridad estableció en 1993 el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.

código. El proyecto de código no fue presentado a la consideración de la Asamblea General sino hasta que fuera definido el término de "agresión". Le tomaría al Comité 20 años realizar esta labor.

En 1974 logró definirse el concepto de "agresión", a través de la adopción de la resolución 3314(XXIX) de la Asamblea General. Entre 1974 y 1978, la Asamblea General no abordó el tema del proyecto de Código de Ofensas. En 1980 el tema regresa a la agenda de la Asamblea General y en 1982 se designa a un nuevo relator de la Comisión de Derecho Internacional, quien aborda la cuestión con un enfoque *ab initio*. En 1991 el relator presentaría su versión final del proyecto. Esta propuesta recibió varias observaciones de parte de los Estados. En 1996, la Comisión de Derecho Internacional adopta el proyecto revisado del proyecto de Código de Crímenes contra la Paz.

Todo este ejercicio demuestra, en la opinión de expertos, la falta de voluntad política entre la comunidad internacional para establecer una corte penal internacional. El haber encargado a diferentes órganos proyectos complementarios no fue fortuito sino deliberado.

2. Proceso de Firma y Ratificación del Estatuto de Roma.

A la fecha, 100 países han firmado el Estatuto de Roma y 23 ya lo han ratificado. De acuerdo con su Artículo 126 el Estatuto entrará en vigor sesenta días después de depositado el sexagésimo instrumento de ratificación.

La importancia que reviste ratificar el Estatuto de Roma antes de la celebración de la primera reunión de la Asamblea de los Estados Parte es la posibilidad de participar en dicha reunión activamente y no sólo en carácter de observador.

El proceso de firma y ratificación entre los países de Iberoamérica presenta la siguiente situación:

Firmas (..): Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Portugal, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Venezuela.

Ratificaciones (3): Trinidad y Tobago, Belice y Venezuela.

El proceso de firma y ratificación debe ser gradual. Si bien se desea la pronta entrada en vigor del Estatuto de Roma (y con ello el funcionamiento de la Corte Penal Internacional), también es fundamental que los Estados logren realizar los ajustes necesarios en los diversos niveles de sus ordenamientos jurídicos para asegurar el pleno funcionamiento de la Corte. En atención al carácter complementario de esta instancia jurisdiccional, su eficacia dependerá en gran medida de la instrumentación efectiva de las disposiciones del Estatuto de Roma a nivel doméstico.

3. Participación de las Instituciones Nacionales Promotoras y Protectoras de los Derechos Humanos en el establecimiento de la Corte Penal Internacional.

¿Cuál es o cuál debe ser el papel que deben jugar las instituciones nacionales protectoras y promotoras de derechos humanos en el ámbito del derecho penal internacional? ¿Cuál debe ser el papel de este tipo de instituciones, particularmente si se tienen en cuenta dos aspectos:

a. Que el Estatuto de Roma es, en términos generales, un instrumento del derecho humanitario internacional.
b. Que la referencia genérica a los derechos humanos fue introducida en forma tardía en el texto del Estatuto de Roma (de hecho, no hay mucho material en los *travaux preparatoires* que puedan servir de base a la interpretación de las disposiciones del Estatuto)?

Como se comentó anteriormente, es un hecho que el Estatuto de Roma no sólo habrá de desarrollar el derecho humanitario internacional. Este instrumento internacional tendrá un impacto en diversas áreas del derecho internacional aún antes de su entrada en vigor. Entre algunas de estas áreas se encuentran el derecho de los tratados, el derecho de las organizaciones internacionales y el derecho internacional de los derechos humanos.

Una breve referencia a algunos casos podrán ejemplificar estas aseveraciones. En el ámbito del derecho de los tratados, ...

Una de las funciones de las instituciones nacionales promotoras y protectoras de los derechos humanos (en el contexto de la integración actual) es fomentar el fortalecimiento del derecho internacional como base de una sociedad mundial más democrática...

Las insitituciones nacionales pueden participar en este tema desde la perspectiva de mejorar los sistemas de administración de justicia a nivel local.

4. Propuesta.

Con el objeto de promover la firma y la ratificación del Estatuto de Roma, las instituciones nacionales promotoras y protectoras de derechos humanos de Iberoamérica podrían adoptar un programa de trabajo el cual podría contener los siguientes elementos:

1. Acciones de promoción y de difusión a nivel nacional sobre el contenido y los alcances de las disposiciones del Estatuto de Roma.
2. Identificación de ajustes al marco legal nacional.
3. Elaboración de mecanismos de cooperación con la CPI.

Un objetivo adicional de realizar reuniones en el marco de las instituciones nacionales es el de ofrecer a los Estados un canal adicional a través del cual pueda darse el intercambio de

experiencias en la instrumentación del Estatuto de Roma. Este tipo de ejercicio tiene el potencial de contribuir también al fortalecimiento de la cooperación internacional en otras áreas del derecho penal internacional. Aún cuando puede ser un aspecto tangencial no deja de ser importante, especialmente a la luz de una nueva generación de conductas delictivas surgidas como consecuencia del fenómeno globalizador y que exigirán de una tutela escrupulosa de los derechos humanos.

ANEXO I.

SEMINARIO "LA CORTE PENAL INTERNACIONAL". RELATORIA

Lic. Ulises Canchola Gutiérrez
Director General de Asuntos Internacionales
Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Con el objetivo de difundir entre los miembros de la sociedad mexicana las disposiciones y los alcances del Estatuto de Roma, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en colaboración con la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Amnistía Internacional y las organizaciones representadas en la Red "Todos los Derechos para Todos", organizó el Seminario "La Corte Penal Internacional" los días 28 y 29 de agosto del presente año.

Con la participación de funcionarios gubernamentales, expertos y litigantes, se analizaron diversos aspectos del Estatuto de Roma bajo la óptica de cuatro rubros abordados en igual número de mesas: El Funcionamiento de la Corte Penal Internacional; las Víctimas en el Estatuto de Roma; la Viabilidad de la Corte Penal Internacional, y la Instrumentación del Estatuto de Roma.

Las exposiciones fueron de gran calidad y presentaron un panorama amplio y claro sobre el Estatuto de Roma y el futuro de la Corte Penal Internacional.

En la primera mesa se hicieron referencias a los antecedentes históricos de la Corte Penal Internacional, el tipo de disposiciones contenidas en el Estatuto y se aludió a algunos aspectos operativos de este instrumento. En la segunda mesa se hizo un análisis de este instrumento internacional desde la perspectiva de las víctimas.

Estas dos primeras mesas comenzaron a perfilar el tipo de aspectos jurídicos a considerar para lograr la instrumentación del Estatuto en México.

La tercera mesa procedió a una minuciosa disección de las disposiciones del Estatuto de Roma confrontándolas con varias de las normas establecidas en el sistema jurídico mexicano. De igual forma, se definió el contexto internacional actual en el cual se redactó este instrumento internacional y se hizo un análisis histórico sobre las nociones de Estado y soberanía, particularmente centradas, al caso de México.

Finalmente, en la cuarta mesa se realizaron observaciones más puntuales respecto al tipo de cambios necesarios para hacer operativas las disposiciones del Estatuto de Roma en el sistema jurídico mexicano.

Las sesiones de preguntas y respuestas fueron realmente indicativas del interés generado entre la sociedad mexicana respecto del tema bajo estudio, no sólo por el número de asistentes al evento, sino también por la calidad de las preguntas formuladas.

Los resultados más relevantes de estos dos días de discusión y reflexión pueden agruparse en dos grandes categorías: consideraciones de fondo y consideraciones de procedimiento.

En el primer rubro se identifican los siguientes elementos:

- Se percibió un consenso en torno a la idea de establecer una Corte Penal Internacional.

- Se distinguió el tipo de violaciones graves a la dignidad humana sujetas a la competencia de la Corte Penal Internacional (crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio, y agresión). También se reconoció el carácter complementario de la Corte Penal Internacional.

- Se reconoció la existencia de varias normas en el Estatuto de Roma cuyas disposiciones no son del todo compatibles con el texto actual de la Constitución Mexicana y las leyes secundarias.

Asimismo, a lo largo de estas reflexiones trascendieron tres aspectos fundamentales: la defensa y la promoción de los derechos humanos, el establecimiento y la consolidación de un sistema internacional de justicia y la soberanía nacional.

Por cuanto al primer aspecto, se reconoció la vocación y la tradición de México en la tutela de los derechos fundamentales a lo largo de su historia y de su práctica internacional. Por lo mismo, se destacó el también histórico apoyo de nuestro país al establecimiento de una Corte Penal Internacional como un medio para terminar con los tribunales *ad hoc*, es decir, con la justicia hecha *ex post facto* a la medida del acusado. Entre otras de las ventajas referidas durante el seminario se aludió a la certidumbre otorgada por un sistema de normas acordadas entre los miembros de la comunidad internacional.

El tema de la soberanía nacional fue el hilo conductor de los dos aspectos anteriores. En el contexto actual, no se trata de renunciar o reinventar la soberanía nacional, sino solamente de aplicarla. Para ello, es importante tener presente no sólo el ámbito externo de integración y "globalización" (y cuyo avance no espera verse mermado, al menos en el corto plazo), sino también el contexto interno: la evolución histórica del Estado mexicano.

Muy pertinente en este sentido resultó la idea respecto a la "atemporalidad de los conceptos". Estos evolucionan, como lo hace nuestro sistema jurídico. Como concluyó otro de los distinguidos ponentes "nuestra Constitución no es pétrea". A la luz de instrumentos como el Estatuto de Roma queda claro que habrá de ejercerse la soberanía en forma acorde a la protección y promoción de los derechos humanos en el contexto actual de integración.

Finalmente, las reflexiones expresadas a lo largo de estos dos días confirman que, independientemente de que el Estatuto de Roma entre en vigor o no, ya ha comenzado a

influir en varias áreas de la convivencia internacional y nacional. El hecho mismo de estar aquí reunidos discutiendo sus disposiciones y su alcance es clara prueba de ello.

En los aspectos procedimentales se puntualizó con claridad la diferencia entre las implicaciones de la firma del Estatuto y su ratificación, así como las implicaciones de la adhesión. También se advirtieron distintas posiciones respecto de la forma y el tiempo para que México suscriba este instrumento internacional.

En este sentido, se conformaron dos posturas. Por una parte, algunos de los ponentes se pronunciaron a favor de firmar el Estatuto *ad referendum* y, después, realizar las modificaciones constitucionales y legales correspondientes a efecto de ratificarlo. La firma implicaría solamente la obligación de parte de nuestro país de no realizar actos que vayan directamente en contra del fin del Estatuto de Roma, tal cual lo establece el derecho internacional de los tratados. De igual modo, varios expresaron su deseo por que el Presidente, Dr. Ernesto Zedillo, firme el Estatuto de Roma durante su próxima visita a Nueva York con motivo de su participación en la Cumbre del Milenio.

Por otra parte, algunos ponentes parecieron inclinarse por realizar primero los ajustes constitucionales necesarios antes de proceder a suscribir el Estatuto. Ello implicaría, necesariamente, ubicarnos en el escenario de una adhesión.

En suma, como corolario puede decirse que para hacer viable a la Corte Penal Internacional se requiere de la difusión y promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos. Este ha sido, precisamente, la finalidad de este Seminario.

México, D.F. a 29 de agosto del 2000.

ANEXO II.

LA CORTE PENAL INTERNACIONAL.

Dirección General de Asuntos Internacionales.
Secretaría Ejecutiva.
CNDH/ México.

A. Información general.

- E' Estatuto de Roma fue adoptado el 17 de julio de 1998 en Roma, Italia.
- Fue adoptado por votación (120 países a favor, 21 abstenciones y 7 países en contra).
- Países como Estados Unidos e Israel votaron en contra.
- A la fecha, 114 países han firmado el Estatuto y 21 lo han ratificado.
- 5 países han hecho declaraciones interpretativas al momento de ratificarlo (Bélgica, Belice, Francia, Nueva Zelandia y Noruega).
- A este ritmo, podría esperarse que el Estatuto entre en vigor en dos o tres años.
- A lo largo de las negociaciones se distinguieron tres grupos:

  Grupo de países con interés común ("like-minded countries").- 42 países encabezados por Canadá y Alemania. Buscaban una Corte totalmente autónoma e independiente con una jurisdicción universal.

  Grupo de países a favor de una Corte limitada.- Países como Estados Unidos y Francia buscaban una Corte dependiente del Consejo de Seguridad y con una competencia más limitada.

  Grupo de países en contra de la Corte.- Libia, Irán, Iraq e Indonesia, entre otros.

- La sede de la Corte se encuentra en La Haya, Países Bajos.
- Después de adoptado el Estatuto de Roma, el Comité Preparatorio se dedicó a la elaboración de las **"Reglas de Procedimiento y Prueba"** y de los **"Elementos de los Crímenes"**.
- Ambos documentos fueron adoptados por el Comité Preparatorio en el mes de julio pasado.
- Actualmente, el Comité Preparatorio está negociando aspectos administrativos de la CPI tales como el Acuerdo de Sede; las Regulaciones Financieras; Privilegios e Inmunidades; Acuerdo de relación entre la Corte y Naciones Unidas, y Reglas de Procedimiento de la Asamblea de los Estados Partes.
- Se espera que estos documentos sean adoptados durante el próximo período de sesiones del Comité Preparatorio (diciembre 2000).

B. Antecedentes de la CPI:

- La idea de juzgar y castigar crímenes cometidos durante un conflicto armado datan de fines de la Primera Guerra Mundial.

- En 1948 las Naciones Unidas comienzan a elaborar un código de crímenes contra la paz.
- En 1950 se inician las discusiones para establecer una corte penal internacional.

- El tema estuvo fuera de la agenda de la Asamblea General hasta inicios de la década de 1980.

- En 1996 la Comisión de Derecho Internacional de la ONU presenta un proyecto de Estatuto.

- En ese mismo año se establece el Comité Preparatorio encargado de negociar el Estatuto de Roma.

La Corte Penal Internacional tiene como predecesores a 4 comisiones de investigación y 4 tribunales internacionales.

Comisiones de Investigación:

- Comisión sobre Responsabilidades de los Autores de la Guerra y la Ejecución de Sanciones (1919).
- Comisión de las Naciones Unidas sobre Crímenes de Guerra (1943).
- Comisión de Investigación para Ruanda.
- Comisión de Investigación para la ExYugoslavia.

Tribunales:

- Tribunal Militar Internacional de Nuremberg (1945).
- Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente (Tokio, 1945).
- Tribunal Penal Internacional Ad-hoc para Ruanda.
- Tribunal Penal Internacional Ad-hoc para la ExYugoslavia

A diferencia de sus predecesoras, la Corte Penal Internacional es un órgano permanente, pre-existente a la comisión de crímenes graves de trascendencia internacional y de carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales.

A diferencia de la Corte Internacional de Justicia, la CPI ejerce jurisdicción sobre personas y no sobre Estados.

D. Contenido del Estatuto de Roma.

El Estatuto está integrado por 128 artículos divididos en trece partes. No acepta reservas. Sus disposiciones podrán ser revisadas y enmendadas siete años después de que entre en vigor.

Parte I: Del establecimiento de la Corte.
Parte II: De la competencia, admisibilidad y el derecho aplicable.
Parte III: De los principios generales de derecho penal.
Parte IV: De la composición y administración de la Corte.
Parte V: De la investigación y el enjuiciamiento.
Parte VI: Del juicio.
Parte VII: De la penas.
Parte VIII: De la apelación y la revisión.
Parte IX: De la cooperación internacional y la asistencia judicial.
Parte X: De la ejecución de la pena.
Parte XI: De la Asamblea de los Estados Partes.
Parte XII: De la financiación.
Parte XIII: Cláusulas finales.

E. Crímenes objeto de la jurisdicción de la Corte.

La CPI tendrá competencia respecto de dos categorías de crímenes (crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad) y los crímenes de genocidio y de agresión.

- **Artículo 6: Genocidio (crimen).**
  (Matanza de miembros del grupo; lesión grave, física o mental, de los miembros del grupo; impedir nacimientos en el seno del grupo; traslado forzoso de niños del grupo a otro grupo).

- **Artículo 7: Crímenes de lesa humanidad (categoría).**
  (Asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o traslado forzoso, encarcelación, tortura, violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada, desaparición forzada de personas, apartheid, entre otros).

- **Artículo 8: Crímenes de guerra (categoría).**
  a. Actos contra personas o bienes protegidos por las disposiciones de los Convenios de Ginebra (12 de agosto 1949).
  b. Violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los **conflictos armados internacionales** dentro del marco del derecho internacional.
  c. Caso de **conflicto armado que no sea de índole internacional.**

- **Artículo 5.2: Agresión (crimen).**
  La Corte ejercerá competencia respecto de este crimen una vez que la Asamblea de Estados Partes apruebe una disposición que defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará.

Competencia temporal (Artículo 11):

La Corte tendrá competencia únicamente respecto de crímenes cometidos después de la entrada en vigor del Estatuto.

F. Principios contenidos en el Estatuto:

La Parte III del Estatuto describe los "Principios Generales de Derecho Penal".

Artículo 22: Nullum crimen sine lege.
Artículo 23: Nulla poena sine lege.
Artículo 24: Irrectroactividad ratione personae.
Artículo 25: Responsabilidad penal individual.
Artículo 26: Exclusión de menores de 18 años de la competencia de la Corte.
Artículo 27: Improcedencia del cargo oficial.
Artículo 29: Imprescriptibilidad.
Artículo 30: Intencionalidad en la comisión del crimen.
Artículo 33: Las órdenes superiores y disposiciones legales no eximen de responsabilidad al inculpado salvo en tres excepciones (que estuviere obligado por ley; no supiera que la orden era ilícita; la orden no fuera manifiestamente ilícita. Las órdenes de cometer genocidio o crímenes de lesa humanidad son manifiestamente ilícitas).

ANEXO III.

Análisis de la compatibilidad entre las disposiciones del Estatuto de Roma y la legislación mexicana.

A). Objeciones de la Delegación de México para votar a favor del Estatuto.

1. Relación entre la Corte y el Consejo de Seguridad.

De acuerdo con el Artículo 16 del Estatuto, el Consejo de Seguridad podrá suspender por un plazo de 12 meses los procedimientos ante la Corte. Esta petición de suspensión podrá renovarse indefinidamente. Para proceder a la suspensión, el Consejo de Seguridad debe adoptar una resolución conforme al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas ("acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión").

2. No tipificación de las armas de destrucción masiva como crímenes de guerra.

El texto final del Estatuto no contempla en forma específica a las armas nucleares, químicas o bacteriológicas.

3. Limitantes al alcance del capítulo relativo a los "crímenes de guerra" (Artículo 8).

Algunos comentaristas han interpretado la redacción del Artículo 8.1 como limitativa el ámbito de competencia de la Corte:

"Artículo 8.1. La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra **en particular** cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes".

Argumentan que esta calificación deja fuera casos típicos de crímenes de guerra sólo por el hecho de no ser parte de un plan o política.

4. No reconocimiento de la competencia de la Corte por 7 años.

El Artículo 124 establece la posibilidad de que los Estados expresen su no aceptación de la competencia de la Corte durante 7 años respecto de la categoría de crímenes listada en el Artículo 8 (crímenes de guerra). Esta es conocida como la "disposición de transición". Fue una más de las concesiones hechas para incluir a países como Estados Unidos, China e India en el acuerdo.

La inclusión de esta disposición será considerada en la revisión del Estatuto a celebrarse 7 años después de su entrada en vigor (Artículo 123).

5. **Disposiciones consideradas incompatibles con la Constitución Mexicana.**

(Ver más adelante).

B). Posibles problemas constitucionales.

La siguiente es una lista de aquellas disposiciones del Estatuto de Roma cuyo contenido puede ser contrario a lo establecido en nuestra Constitución. El listado fue elaborado con base en las distintas opiniones expresadas por varias dependencias gubernamentales.

1. **Non bis in idem. Artículo 20 del Estatuto (contraria al Artículo 23 Constitucional).**

El párrafo 3 del Artículo 20 establece la posibilidad de que la CPI juzgue a un individuo que ya haya sido procesado por un tribunal nacional cuando dicho proceso obedeciera al propósito de sustraer al inculpado de su responsabilidad ante la CPI, o cuando dicho proceso no hubiere sido instruido en forma independiente o imparcial de conformidad con las debidas garantías procesales reconocidas por el derecho internacional.

Algunos han visto en esta disposición una forma de intromisión de la CPI en los sistemas legales nacionales. Argumentan que el Artículo 20 sugiere la posibilidad de que la Corte realice una evaluación de la eficacia del sistema judicial de cualquier Estado. Por lo mismo, aducen, el carácter complementario de la CPI es meramente formal.

En todo caso, sería necesario reformar el Artículo 23 Constitucional para que exceptúe expresamente los asuntos competencia de la CPI.

2. **Improcedencia del cargo oficial. Articulo 27 del Estatuto (contraria al Título IV de la Constitución relativo a las responsabilidades de los servidores públicos).**

Este artículo dispone la aplicación del Estatuto respecto de cualquier individuo, sin distinción alguna basada en el cargo oficial (Jefe de Estado o de Gobierno, parlamentario, funcionario público, etc...). Más aún, las inmunidades y las normas de procedimiento especiales conferidas a dichos sujetos de acuerdo con el derecho interno no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ellos.

Esta disposición requeriría de la enmienda al Artículo 111 de nuestra Constitución para adecuar la declaración de procedencia al Estatuto de Roma.

3. **Imprescriptibilidad de los delitos. Artículo 29 del Estatuto.**

Contrario a nuestra legislación penal, el Estatuto no establece la prescripción de los crímenes objeto de su competencia.

Se requerirá de la enmienda a nuestra legislación penal exceptuando expresamente del beneficio de la prescripción a los crímenes objeto de la competencia de la CPI. La gravedad y trascendencia de dichos crímenes serían argumento suficiente para proceder con dicha enmienda.

4. **Funciones y atribuciones del Fiscal. Artículo 54 del Estatuto.**

El Artículo 54 párrafo 2 del Estatuto permite al Fiscal realizar investigaciones en el territorio de un Estado

"El Fiscal podrá hacer investigaciones en el territorio de un Estado:
a. De conformidad con las disposiciones de la Parte IX; o
b. Según lo autorice la Sala de Cuestiones Preliminares de conformidad con el párrafo 3 d) del artículo 57".

De acuerdo con algunos, este precepto es inconsistente con el texto actual del Artículo 21 de la Constitución ("...La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato...").

Ciertamente, de acuerdo con el Artículo 102 Constitucional, compete al Ministerio Público de la Federación "la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal..." Sin embargo, debe considerarse, el carácter complementario de la CPI.

Por otra parte, el Artículo 57.3.d del Estatuto contempla la autorización de la Sala de Cuestiones Preliminares al Fiscal para realizar investigaciones en aquel Estado parte que "manifiestamente no está en condiciones de cumplir una solicitud de cooperación debido a que no existe autoridad u órgano alguno de su sistema judicial competente para cumplir una solicitud de cooperación con arreglo a la Parte IX".

5. **Cadena perpetua. Artículo 77 del Estatuto (contrario al Artículo 22 Constitucional).**

En el derecho mexicano existen tesis aisladas que consideran la cadena perpetua como una pena inusitada contraria al contenido del Artículo 22 constitucional. La prohibición de la cadena perpetua no se desprende directamente de la Constitución sino más bien de la interpretación judicial. Es decir, esta interpretación no obstaría para ratificar el Estatuto de Roma, particularmente si se considera la magnitud y la gravedad del tipo de crímenes sancionados por dicho instrumento.

6. **Entrega de personas a la Corte. Artículo 89 del Estatuto (contrario al Artículo 119 de la Constitución).**

El problema de inconsistencia entre el texto constitucional y el del Estatuto radica en la ausencia de una referencia expresa en el Artículo 119 del primero al término de "entrega". A efecto de proceder a la entrega de un detenido nuestras leyes establecen el mecanismo de la extradición de la persona a otro Estado. El Estatuto habla de entrega a la Corte. El Artículo 119 Constitucional requerirá de ser enmendado para establecer el procedimiento prescrito en el Estatuto de Roma.

7. **Juicio en ausencia. Artículo 61 del Estatuto.**

El artículo 61 del Estatuto contempla la posibilidad de que la Sala de Cuestiones Preliminares, a solicitud del Fiscal, realice una audiencia en ausencia del acusado para confirmar los cargos en los cuales el Fiscal se basa para pedir el enjuiciamiento del acusado.

Aún cuando algunas instancias gubernamentales han considerado este artículo del Estatuto como contrario a las disposiciones de las leyes mexicanas, es necesario considerar el procedimiento establecido en el Artículo 15 del Estatuto. Por virtud de éste, el Fiscal debe reunir información suficiente para justificar el inicio del procedimiento contra una persona. Corresponde a la Sala de Cuestiones Preliminares calificar las evidencias y determinar si procede el juicio o no.

Leyendo juntos los artículos 15 y 61 se desprende que se preserva el derecho del acusado, ya que el procedimiento en la Sala de Cuestiones Preliminares es previo al inicio del proceso. El acusado puede hacer valer sus derechos al inicio del juicio ante la Sala de Primera Instancia, el cual debe llevarse a cabo en presencia del acusado (Artículo 63.1 del Estatuto).

8. **Firma y ratificación del Estatuto (Artículo 15 Constitucional).**

El Artículo 15 Constitucional establece : "No se autoriza la celebración de tratados...en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".

A la luz de las consideraciones hechas en los numerales anteriores, algunas dependencias del Ejecutivo han considerado incompatible la firma. Al respecto existen dos corrientes de opinión.

Una corriente sostiene que la celebración de un tratado (facultad exclusiva del Presidente de la República) puede ser atacada de inconstitucional a la luz del Artículo 133 Constitucional.

Otra corriente concilia la facultad exclusiva del Ejecutivo de conducir la política exterior del país al firmar un instrumento "ad referendum", con las disposiciones del Artículo 133.

Bajo este esquema, el acto de celebración de un tratado se consuma con el depósito del instrumento de ratificación. Ello da la oportunidad para hacer las enmiendas legales pertinentes.

Otras objeciones.

Se han detectado otras objeciones o cuestionamientos sobre la constitucionalidad de las disposiciones del Estatuto. Ellas se refieren, por ejemplo, a la imprecisión con la cual se refieren los crímenes. No obstante, es pertinente recordar que el Comité Preparatorio adoptó ya los Elementos de los Crímenes.

Otras objeciones, tales como la relativa al Artículo 72 del Estatuto ("protección de la información que afecta la seguridad nacional": acciones que puede realizar el Estado en cooperación con el Fiscal y la Corte para resguardar información de esa naturaleza), giran en torno a la afectación de los derechos del procesado. Sin embargo, el argumento esgrimido respecto del supuesto "juicio en ausencia" es válido también ante esta inconsistencia.

Elementos de los Crímenes.

Gran parte de las objeciones o inconsistencias identificadas originalmente han quedado subsanadas a través de los Elementos de los Crímenes. Este documento fue adoptado por el Comité Preparatorio durante su última sesión en Nueva York (julio del 2000).

Conclusión.

De este análisis puede concluirse preliminarmente en la necesidad de enmendar los siguientes artículos de nuestra Constitución:

Artículo 23: A fin de exceptuar expresamente los asuntos de la competencia de la CPI de la aplicación del principio non bis in idem.

Artículo 119: Ajustando el proceso de declaración de procedencia al mecanismo del Estatuto.

El resto de las objeciones o cuestionamientos a la compatibilidad entre la Constitución y el Estatuto se derivan, en gran parte, de la interpretación formulada respecto de ambos textos. En último caso, esas objeciones no tienen como base una prohibición expresa en la Constitución (como por ejemplo, la cadena perpetua. Su carácter de pena inusitada deriva de una interpretación).

La CNDH puede continuar con el análisis del Estatuto y realizar consultas con expertos en la materia para ofrecer propuestas de enmienda al texto constitucional. Asimismo, la Secretaría Ejecutiva ha iniciado ya trabajos con miras a presentar un esquema de legislación modelo para instrumentar el Estatuto en sistemas jurídicos civilistas. El

tratamiento del tema durante el próximo Congreso de la FIO dará la oportunidad para trabajar en ese sentido.

Resumen.

1. Importancia de la Corte Penal Internacional.

Desde el punto de vista jurídico, el establecimiento de un órgano jurisdiccional internacional de carácter permanente garantiza el enjuiciamiento de .... Conforme a reglas prestablecidas. Puede convertirse en un disuasivo para quienes pretendan realizar este tipo de crímenes. Por otra parte, dada su naturaleza complementaria respecto de los sistemas jurídicos nacionales, el Estatuto de Roma habrá de promover el fortalecimiento del sistema de administración de justicia a nivel nacional, particularmente en lo relativo al ámbito penal. En este mismo sentido, es posible sostener también que la influencia jurídica del Estatuto de Roma se hará sentir en varias ramas del derecho internacional público, independientemente de su entrada en vigor.

Desde un punto de vista político, este tratado podría convertirse en una herramienta útil en la democratización de la comunidad internacional.

2. Papel de las instituciones nacionales promoviendo la firma, ratificación e instrumentación del Estatuto de Roma.

3. Acciones para lograr este objetivo.

Para promover la firma, ratificación e instrumentación del Estatuto de Roma podrían tomarse acciones en tres distintos ámbitos:

a). Difusión del Estatuto de Roma.
b). Enmiendas y ajustes legales.
c). Mecanismos de cooperación.

Estas acciones pueden ser desplegadas tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

a). Difusión.

Gran parte de las reticencias a firmar o a ratificar el Estatuto de Roma provienen del desconocimiento del contenido y del alcance de sus disposiciones. En este sentido, es necesario seguir realizando campañas de información destacando la importancia y la utilidad de este instrumento. La elaboración de paquetes informativos o la instrumentación de estrategia de medios (prensa escrita) pueden ser útiles también.

Realización de reuniones internacionales abiertos al público pueden propiciar la oportunidad para difundir al tiempo que se intercambien putnso de vista y experiencias entre los expertos o las instituciones procedentes de distintos países. De igual modo, en dichas reuniones pueden acordarse estrategias conjuntas de promoción.

b). Enmiendas y ajustes legales.

La adopción del Estatuto de Roma plantea la necesidad de realizar enmiendas y/o ajustes al orden jurídico nacional. Como primer paso se requiere la identificación de áreas o disposiciones sujetas a la necesidad de dichos cambios. En países con un sistema jurídico civilista, como los congregados en la FIO, sería factible pronosticar ajustes en el ámbito de la legislación secundaria con la salvedad, en algunos casos, de aspectos referidos a la relación entre el derecho interno y los tratados internacionales.

Quizá los más de 120 países congregados en la conferencia de plenipotenciarios que adoptó el Estatuto de Roma reflejaron en el mecanismo de la Corte Penal Internacional un estándar muy alto. Cabría considerar formas provisionales para lograr el objetivo de este instrumento internacional. El fortalecimiento de los sistemas legales nacionales mediante el establecimiento de la jurisdicción internacional en sus ordenamientos penales podría ser una tendencia que parece comenzar a dibujarse. Probablemente, éste sea un paso antes de lograr el pleno funcionamiento de la Corte Penal Internacional.

c). Mecanismo de cooperación.

Los canales y las formas de colaboración con la Corte Penal Internacional requerirán, sin duda alguna, de la creación de nuevos mecanismos y la adopción de medidas legislativas en los ordenamientos internos de los Estados.