

LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Ricardo MÉNDEZ SILVA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Crímenes*. III. *La estructura*. IV. *Derecho aplicable*. V. *Penas*. VI. *Entrada en vigor*. VII. *Posición de México*.

I. INTRODUCCIÓN

Algo tiene el número ocho que es propicio para los acontecimientos internacionales. En 1998 se conmemoraron diversos eventos de significación. El Congreso de Wesfalia, del que surgió la sociedad internacional moderna, cumplió 450 años. El Tratado de Guadalupe Hidalgo por el que perdimos más de la mitad del territorio nacional llegó a cien años de vigencia. El aberrante juicio contra Alfred Dreyfus en Francia y el nacimiento de Federico García Lorca, asesinado en los inicios de la Guerra Civil española, 100 años. Se cumplieron también 80 años del armisticio que puso fin a la Primera Guerra Mundial y 70 años de que se firmó el Pacto Briand Kellog y que marcó un hito en las relaciones internacionales, pues inauguró el régimen de prohibición de la guerra. Cincuenta años del asesinato del Mahatma Gandhi y también cincuenta de la fundación de la Organización de Estados Americanos, de la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Genocidio y de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ya no sigo

* Investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

con eventos posteriores, los 25 años de la guerra del Yom Kippur, del golpe militar en Chile contra el gobierno de la Unidad Popular, encabezado por Salvador Allende.

Para alargar la cadena de acontecimientos, el 17 de julio de 1998 se aprobó en Roma el Estatuto de la Corte Penal Internacional, un largo ideal perseguido en la sociedad internacional para poder juzgar internacionalmente a individuos responsables de crímenes internacionales graves. Arribar al estatuto implica dejar atrás un sistema de impunidad, protegido por la idea de la soberanía y por otros principios insostenibles como el de la obediencia debida. Del mismo modo que hay un desarrollo formidable en el ámbito de protección a la persona humana, es imprescindible que internacionalmente se haga responsable, se juzgue y se castigue a los grandes criminales del mundo.

Es un campo en el que se han presentado conflictos y controversias varias. En 1945 se constituyó el Tribunal de Nuremberg para juzgar a los criminales de guerra nazis y que culminó su tarea con la condena a muerte de una docena de altos funcionarios y oficiales nazis. A principios de los años sesenta, Eichman fue secuestrado de Argentina y trasladado a Israel para ser juzgado por el exterminio de judíos. En 1989, los Estados Unidos invadieron Panamá y apresaron al general Noriega para juzgarlo en su territorio. En la década de los noventa, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la constitución de dos tribunales internacionales para juzgar a los criminales de guerra de la ex Yugoslavia y de Rwanda. Y en este 1998, el juez español Baltazar Garçon solicitó la aprehensión de Augusto (los problemas empiezan por los nombres que les ponen los papás a los niños) Pinochet en Londres, requiriendo su extradición para ser juzgado en España como presunto responsable del asesinato de aproximadamente setenta nacionales españoles en Chile durante los años de la dictadura. Actualmente, Naciones Unidas negocia con Libia la entrega de dos de sus nacionales acusados de perpetrar el atentado que hizo esta-

llar en Escocia a un avión de la PANAM; se trata de que un jurado de jueces escoceses juzquen en Holanda a los imputados. Cada caso de los aquí enunciados merecen amplios comentarios, se citan simplemente como referencia de una inquietud creciente por acabar con la impunidad y encontrar recursos para sentar en el banquillo de los acusados a presuntos responsables de crímenes de trascendencia internacional. Asimismo, revelan la urgencia de contar con un sistema preciso y operante, suscrito por los Estados, y que evite soluciones unilaterales.

Tiene por ello significado especial la adopción en Roma, Italia, durante una Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, celebrada del 15 de junio al 17 de julio, del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Consta este histórico documento de 126 artículos, que a su vez se componen de numerosos incisos, párrafos y numerales, y contiene un verdadero sistema de impartición de justicia internacional con normas sobre los delitos internacionales que podrán ser conocidos por este tribunal, la estructura de la misma, disposiciones sobre los jueces y un denso tejido procesal que lo mismo brinda garantías a los inculpados que protección a las víctimas y testigos. En este sentido, el lector interesado deberá realizar una lectura minuciosa y se sorprenderá de la infinidad de detalles que han sido incluidos en la reglamentación. Hago una descripción somera de este sistema a continuación.

II. CRÍMENES

Los crímenes que son competencia de la Corte, son los que se consideran más graves y de trascendencia para la comunidad internacional el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión. Cada uno de estos tipos delictivos se ha nutrido de las convenciones existentes en la materia y ha sido objeto de nuevos desarrollos aportados en el estatuto. Así se mantiene la con-

cepción sobre genocidio de la Convención de 1948 y en los crímenes de lesa humanidad se admiten nuevos supuestos de responsabilidad criminal en razón de experiencias dramáticas recientes, por ejemplo, la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable. El *apartheid* se considera también un crimen de lesa humanidad. En lo tocante a los crímenes de guerra, la relación es abundante e incluye situaciones derivadas de conflictos internos, en consonancia con el artículo tres único de los Convenios de Ginebra de 1949.

Respecto al crimen de genocidio y los crímenes de lesa humanidad, se establece que no podrá en ningún caso alegarse el principio de la obediencia debida, y respecto a los crímenes de guerra se ofrece a los Estados que lleguen a ser parte del estatuto un plazo de gracia de siete años para que actos relacionados con este tipo delictivo se puedan conocer por la Corte a futuro. Se trata de no inhibir a países que hayan librado una guerra o tengan un conflicto interno, para que accedan a la Corte y excluir por siete años más la aplicabilidad del régimen en este renglón que en realidad es un cuaderno completo de supuestos de responsabilidad.

Debe tenerse presente que los crímenes y todas las derivaciones conductuales que los constituyen son imprescriptibles.

III. LA ESTRUCTURA

La estructura abarca a la Corte y a una Asamblea de Estados Partes.

1. La Corte tendrá su sede en la Haya, Holanda y se encuentra compuesta por 18 magistrados que son nombrados para un periodo de nueve años, y son designados en razón de sus atributos personales, profesionales y morales, por su experiencia y relación con actividades judiciales, excelente conocimiento y dominio de uno de los dos idiomas

de trabajo de la Corte, el inglés y el francés, con base en los principios tradicionales de representar a los principales sistemas jurídicos del mundo, la distribución geográfica equitativa y un criterio nuevo que honra a los propios trabajos de Naciones Unidas sobre la mujer, representación equilibrada de magistrados mujeres y hombres. Los magistrados son designados por la Asamblea de Estados Partes y cumplen un régimen de dedicación exclusiva, con la exclusión de desempeñar otros cargos. Se advierte un dato favorable. En la Corte Internacional de Justicia, los jueces son designados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y aun cuando no es una cuestión prevista estatutariamente, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad siempre han tenido un juez de su nacionalidad. En el caso de la Corte Penal, es una Asamblea propia la que hará las designaciones y se alivia de esta suerte la influencia del Consejo de Seguridad.

La Corte tiene una Presidencia, integrada por un presidente y dos vicepresidentes. Cuenta con tres secciones, de Apelaciones, de Primera Instancia y una de Cuestiones Preliminares que es la que decide dictar una orden de detención o de comparecencia contra algún presunto responsable, a petición del fiscal.

2. El fiscal. La fiscalía es un órgano separado de la Corte y actúa respecto a ella en forma independiente. Se integra con un fiscal y fiscales adjuntos. Su nombramiento es también a título personal y deberá ser elegido en votación secreta por los miembros de la Asamblea de los Estados Partes. Ocupa igualmente su cargo por nueve años y en el área de la competencia profesional se le exige extensa experiencia práctica en el ejercicio de la acción penal o la sustanciación de causas penales. Al igual que a los jueces se le solicita un excelente conocimiento y dominio del inglés o el francés. A la fiscalía compete la realización de las investigaciones a través de una compleja red institucional que involucra a la Corte, particularmente la Sección de Cuestiones Preliminares y aun a la Asamblea de Estados Partes.

3. La Secretaría está encargada de llevar los aspectos no judiciales de la administración de la Corte. Se encuentra integrada por un secretario y un secretario adjunto. A diferencia de la designación de los magistrados que proviene de la Asamblea de Estados Partes, ésta ocurre por los magistrados en votación secreta por mayoría absoluta. Cumplen un periodo de cinco años con una posible reelección

4. La Asamblea. El estatuto prevé la insaturación de una Asamblea de los Estados Partes. Cada Estado parte tendrá un representante en la Asamblea y tendrá un solo voto, pero es objetivo de política que sus decisiones se adopten por consenso. Para las cuestiones de fondo se requiere en todo caso una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes, y las decisiones sobre cuestiones de procedimiento se adoptarán por mayoría simple de los Estados presentes y votantes. Celebrará una sesión ordinaria al año con la posibilidad de verificar sesiones extraordinarias. Una nota distintiva respecto a la Corte, es que los idiomas de trabajo de la Asamblea son los idiomas oficiales y de trabajo de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Asamblea guarda diversas atribuciones en materia de supervisión respecto de la Presidencia, el fiscal y la Secretaría, en el ámbito presupuestario, además de las contenidas en el estatuto sobre designación de magistrados y adopción de regulaciones para la Corte.

IV. DERECHO APLICABLE

La Corte, en el cumplimiento de su cometido, aplicará una constelación normativa de índole diversa, preceptos sustantivos al igual que adjetivos.

1. El estatuto donde se contiene la tipificación de los crímenes sobre los cuales tiene competencia.

2. El derecho propio que genere la Corte, a través de la adopción por la Asamblea de Estados Partes de los Elementos del Crimen y las Reglas de Procedimiento y Prueba, des-

tinadas a clarificar las cuatro figuras delictivas y perfeccionar el conjunto procedimental que contiene el estatuto. Incluyo en este punto los principios y soluciones normativas que vaya generando la propia Corte en su labor jurisdiccional.

3. Cuando proceda, así lo dispone el estatuto, los tratados, los principios y normas de derecho internacional aplicables, se entiende que son los instrumentos sobre derechos humanos, la Convención sobre el Genocidio, la Convención sobre la Tortura, los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, etcétera.

4. Los principios generales del derecho que derive la Corte del derecho interno de los sistemas jurídicos del mundo. Hago notar que ya se superó la expresión contenida en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas.

5. Contenido en el estatuto, merece consideración aparte un catálogo particularizado de garantías judiciales y procesales que se viene abriendo paso desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Asamblea Francesa de 1789, y ha hallado cauce de expresión en diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en materia de derechos de los detenidos, de la independencia de la judicatura, de las obligaciones de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de la protección y obligaciones de los abogados. El lector se topará con una catedra sapiencial relativa a organización judicial, y si los instrumentos anteriores son declarativos, cuando entre en vigor el estatuto, serán obligatorios en el plano internacional y ofrecerán un patrón inspirado para los Estados cuando se vive una oleada de reformas judiciales en el mundo. Estos principios y garantías incluyen disímbolos enunciados, la presunción de inocencia, la irretroactividad del régimen, el derecho a un juicio rápido, a conocer las causas de la imputación, a disponer de un abogado, a tener un tra-

ductor cuando el juicio se siga en un idioma distinto al del inculpado, etcétera.

V. PENAS

La pena de muerte no se contempla para las personas que resultaran responsables de estos crímenes. Ello es reflejo de una tendencia internacional auspiciada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Ni aun en el caso de genocidio o de crímenes contra la humanidad se ha establecido este castigo. Ya los dos tribunales internacionales, el de la ex Yugoslavia y el de Rwanda, estipularon una solución semejante. Se establece como máximo una pena de prisión de treinta años y en situaciones de notoria gravedad, cadena perpetua. Asimismo, la Corte puede imponer multas, requisiciones de bienes originados por la comisión de los actos delictivos objeto de la condena.

Para purgar la pena de prisión, la Corte puede decidir de entre una lista de países dispuestos a ser sede del castigo, escuchando al prisionero. Existe un sistema para disminuir las penas de prisión que deberá determinar la Corte.

VI. ENTRADA EN VIGOR

Los avances en materia de derechos humanos, espectaculares y motivantes deben acompañarse de una llamada de cautela. Por principio, la mitad de la Humanidad ha quedado al margen del estatuto porque sus países se han negado a firmar el estatuto o votaron en contra en la Conferencia de Roma. De otro lado, para que entre en vigor el estatuto, se requieren sesenta ratificaciones. Como punto de comparación, los dos pactos de derechos humanos de las Naciones Unidas firmados en 1966 tuvieron que esperar una década a que se reuniera el número requerido de rectificaciones para entrar en vigor. Una vez que se completen las sesenta ratificaciones, el estatuto entrará en vigor únicamente con

respecto a los Estados ratificantes. Por fortuna, el estatuto no acepta la presentación de reservas, si no se abrirían vacíos normativos adicionales.

También debe advertirse que en el instrumento figura el artículo 12 que ha sido objeto de merecidas críticas y cuya transcripción textual es conveniente. En caso de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la Corte que suspenda por un plazo que no podrá exceder de doce meses la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado, la Corte procederá a esa suspensión, la petición podrá ser renovada por el Consejo de Seguridad en las mismas condiciones. Esto significa llanamente que una investigación iniciada o un juicio en curso puede ser suspendido si el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas lo requiere. La suspensión no puede durar más de doce meses, pero el artículo de referencia apunta que la petición podrá ser renovada por el Consejo de Seguridad y no opone un límite de ocasiones para que la solicitud pueda ser planteada. Esta disposición puede anular todo el sistema del estatuto, incluso dando lugar a situaciones absurdas, pues puede ocurrir que los miembros permanentes que no sean parte de la Corte, fuercen la adopción de una resolución para paralizarla. Del mismo modo, este candado rompe con el principio de la autonomía de los organismos jurisdiccionales que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó en 1984, al permitir la injerencia de un órgano extrasistema, de índole no judicial.

VII. POSICIÓN DE MÉXICO

Es sabido que México participó creativamente en la maduración de este régimen, a través de un plantel distinguido de diplomáticos que formularon contribuciones valiosas; sin embargo, el 17 de julio, el día de la votación, la delegación mexicana se abstuvo. No fue un voto en contra, e incluso

se aclaró que se requería un tiempo para analizar a fondo el dispositivo aprobado y salvar las contradicciones que pudieran surgir entre la legislación mexicana y el estatuto.

Las razones de la abstención de México provienen de la prensa y versan sobre los puntos siguientes. El de mayor importancia reposa en el artículo 12, citado en el párrafo anterior, y que concede facultad al Consejo de Seguridad de solicitar la suspensión de una investigación o un juicio durante doce meses, susceptible de ser renovada la suspensión. Todos coincidimos en la inconveniencia de una cláusula de escape de esta naturaleza. Salvo los internacionalistas que pertenecen a los países miembros permanentes del Consejo, difícilmente se hallará simpatía por este órgano en donde se ha consagrado el derecho de veto para los cinco miembros permanentes. Hubieramos querido que en 1995, al celebrarse el cincuenta aniversario de la Organización, hubiera prosperado una reforma a la Carta, especialmente sobre las atribuciones y funciones del Consejo de Seguridad, pero la cerrazón es muy fuerte, los intereses enormes, y realísticamente no es posible entender ni vivir la realidad internacional sin la intervención del Consejo de Seguridad, con su relación de fuerzas después de la Guerra Fría y la evolución funcional que ha manifestado. El realismo no es derrotismo, es una valoración elemental de posibilidades para clarificar las opciones que satisfagan de la mejor manera el interés del país y de la Humanidad. Aquí ya no se trata estrictamente de ópticas unilaterales y parciales.

Existen dos posibilidades, marginarse del régimen de la Corte Penal en razón de la válvula de escape concedida al Consejo de Seguridad o sumarse al sistema tratando de fortalecer los numerosos aspectos positivos y la labor de tantos años en un campo inédito. En la determinación a adoptar deberá tomarse en cuenta que lo señalado en el artículo 12, la petición del Consejo de Seguridad, demanda una votación y no se decidirá automáticamente. Un caso de extrema gravedad de actos que involucren los cuatro crímenes es posible

que no gozará de la complicidad complaciente de todos los miembros permanentes que podrían oponer su veto para rechazar la petición. Quizas sea ingenuidad pero es también una posibilidad. Por otra parte, esperar, querer esperar a que se modifique la composición y eventualmente las funciones del Consejo de Seguridad, cuando apreciamos irreductibles pretensiones al respecto, equivale a una negativa tajante, que es mejor expresarla sinceramente, sin elevaciones argumentales preciosistas.

Asimismo, se ha dado como fundamento de la cautela diplomática de México que en su legislación interna no se permite juzgar en ausencia a nadie, que todos los delitos prescriben y que no existe la cadena perpetua. Entro en los comentarios.

En lo tocante a que no se permite juzgar a nadie en ausencia, el estatuto previene que el acusado deberá estar presente en el juicio, es decir, en ningún caso se juzgará en ausencia, lo que contempla el estatuto es la instrucción de la causa en ausencia cuando el presunto responsable se encuentre fugitivo, y también la posibilidad, por causas de fuerza mayor, de dictar la sentencia en ausencia. Quizás estos aspectos requieran un maquillaje normativo interno, pero lo importante es destacar que no se juzga en ausencia a un inculpado, antes al contrario, el catálogo de garantías judiciales inscritas a su favor es infinita.

En México, todos los delitos tienen un tiempo de prescripción y los cuatro grandes delitos internacionales regulados en el estatuto son imprescriptibles. Ciertamente, pero habrá que añadir que esto no es nuevo, que el derecho internacional ha considerado tradicionalmente que estos delitos son imprescriptibles. Ni modo que ante la comisión de actos de barbarie repugnante, México alegara que en su legislación esos delitos son prescriptibles, cuando la sociedad internacional ya los ha considerado imprescriptibles consuetudinariamente. Pero atendamos la preocupación de la Cancillería, entonces es muy sencillo realizar las modificaciones legislati-

vas para aclarar que tratándose de genocidio, de crímenes de lesa humanidad, de crímenes de guerra y de crimen de agresión, los delitos son imprescriptibles. Ser legislador no es del todo difícil, lo que se requiere es decisión política, y en este campo, voluntad cierta de sumarse a las corrientes de avanzada del mundo.

De igual suerte se trata de justificar la abstención de México en la Conferencia de Roma y la no firma del Estatuto hasta ahora, porque en México no existe la cadena perpetua. Es verdad, las penas acumuladas llegan en México al máximo de cincuenta años, pero es también verdad que en la Constitución Política se encuentra prevista la pena de muerte en el artículo 20. Existe la pena capital y en la legislación secundaria no aparece la cadena perpetua, se acepta la pena máxima, aunque ciertamente no se aplique, pero preocupa que pueda introducirse al sistema legislativo mexicano una pena inferior que tampoco se aplicaría, por que con todos los problemas delicados de derechos humanos que persisten en México, no se comparan con los genocidios de Cambodia, de Croacia, de Rwanda, que sería el tipo de actos punibles.

La política exterior de México se ha basado en la aplicación y defensa de ciertos principios, resultantes de la experiencia de la nación. Son principios de validez incontestable y requieren la defensa de todos sus habitantes, pero a veces parece que nos rezagamos y que se ha perdido de vista la nueva agenda internacional, la que no tiene que ver directamente con nuestra historia, sino con el porvenir de la Humanidad, cito tan solo el caso de los derechos humanos y el del medio ambiente. En estos puntos, mi país, mi amado país, no se encuentra como antaño a la vanguardia de las causas internacionales.

La renuencia del gobierno mexicano de sumarse entusiastamente al estatuto de la Corte, dará base a los mal pensados, que casi siempre tienen razón, de que tal actitud se origina por el conflicto de Chiapas, por presiones del mando militar, que debería responder a una concepción civilista de

la convivencia nacional, siendo como lo es un civil, el presidente de la república, el comandante en jefe de las fuerzas armadas.

Concluyo, pues, con un voto ferviente por que México firme y ratifique pronto el Estatuto de la Corte Penal Internacional.