

Artículos

PROMOVIENDO UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL EFECTIVA: UNA EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE COOPERACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Promoting an effective International Criminal Court: evaluating that Nations in the Americas have fulfilled with their obligations

Juan Pablo Cortés Villalobos

Resumen

Dado que la Corte Penal Internacional (CPI) carece de instrumentos propios para ejecutar sus resoluciones, la cooperación de los Estados resulta imprescindible. Este artículo examina cómo están cumpliendo los Estados del continente americano con sus obligaciones de cooperación con la CPI. Método: reviso el Estatuto de Roma a fin de seleccionar las obligaciones de cooperación más relevantes y examino la actuación de los Estados para cumplirlas. Resultados: en general, encontré que existe un bajo nivel de cooperación con la CPI en América, ya que muchas obligaciones de cooperación no han sido atendidas. Conclusiones: los resultados demuestran que: 1) los Estados en donde se cometieron crímenes internacionales en el pasado tienden a cooperar como una política de prevención y 2) el rechazo de Estados Unidos hacia la CPI conduce al incumplimiento de obligaciones de cooperación de los demás Estados. No obstante, puede esperarse un aumento en el nivel de cooperación en los próximos años.

Palabras clave: Corte Penal Internacional, Estados, Obligaciones, Cooperación.

Abstract

Since the International Criminal Court (ICC) has no proper tools to implement its resolutions, the cooperation of States is required. This article examines how states are meeting their duties of cooperation with the ICC. Method: I review the Rome Statute in order to select the most relevant duties of cooperation, then examine the performance of States to comply. Results: Overall, I found that there is a low level of cooperation with the ICC in America, as many obligations have not been met. Conclusions: The results show that: 1) States where international crimes has been committed in the past tend to cooperate as a prevention policy; and 2) the refusal of the United States toward the ICC leads to a breach of duty of cooperation from other States. However, it can be expected that the level of cooperation with the ICC increases in the coming years.

Key words: International Criminal Court, States, Duties of Cooperation.

Una crítica constante en la doctrina hacia los tribunales internacionales consiste en que la ejecución de sus resoluciones depende, en última instancia, de la cooperación de los Estados (Oostervald, Perry y Mcmanus, 2001: 767; Zuppi, 2002: 162; Cabezudo, 2002: 60; Broomhall, 2003: 151; Anello, 2003: 72; Chamberlain, 2005: 851; Swart, 2005: 1589; Schiff, 2008: 189). En este sentido, se ha dicho que todo Tribunal Internacional es una *cabeza sin manos* (Ambos, 2012: 15). Esto significa que dependen de la cooperación de los Estados para cumplir con sus fines. Sin embargo, la disposición de un Estado para cooperar con un Tribunal Internacional dependerá de la percepción que tenga de su *soberanía* (Jones, 2006: 228).

Para explicar la disposición de un Estado a participar en asuntos de cooperación penal internacional, existen, principalmente, dos vertientes: la escuela Realista (Broomhall, 2003; Schiff, 2008) y la Liberal (Oostervald, Perry y Mcmanus, 2001; Zuppi, 2002; Cabezudo, 2002). La escuela Realista sugiere que un Estado se resistirá a la cooperación, pues preferirá mantener a salvo su soberanía de intereses extranjeros. Uno de los principales expositores de la escuela Realista es Benjamin N. Schiff, quien sostiene que los Estados deciden no cooperar con un Tribunal Internacional a fin de proteger su soberanía (Schiff, 2008: 166). De igual modo, los Estados débiles cooperarán para poner trabas a los Estados poderosos a través de instituciones internacionales (Schiff, 2008: 192). Por su parte, la teoría Liberal propone, a grandes rasgos, que los Estados participarán en compromisos internacionales para conseguir la paz y la justicia internacional.

Por otro lado, la efectividad de la Corte Penal Internacional (en adelante la CPI o la Corte), creada mediante el Estatuto de Roma (en adelante el Estatuto), aprobado en 1998 y establecida como el primer Tribunal Penal Internacional permanente con competencia complementaria para conocer de crímenes internacionales,¹ corresponde a los Estados, dado que no cuenta con una policía investigadora ni un sistema carcelario propio.

En este sentido, para que la CPI pueda cumplir su mandato, los Estados deben realizar una serie de tareas que agrupo bajo el concepto “obligaciones de cooperación”, tales como: ratificar el Estatuto de Roma, implementarlo adecuadamente en su legislación, aportar cuotas para el financiamiento de la CPI, poner a su disposición su sistema penitenciario para la ejecución de las penas, ofrecer condiciones jurídicas óptimas para el personal de la CPI, no contraer compromisos que limiten su funcionamiento y aceptar íntegramente su competencia material.

Los anteriores estudios sobre la cooperación con la CPI coinciden en que su efectividad dependerá de la cooperación de los Estados (Oostervald, Perry y Mcmanus, 2001: 767; Cabezudo, 2002: 60; Zuppi, 2002: 162; Broomhall, 2003: 155; Anello, 2003: 72; Chamberlain,

¹ Artículo 5 del Estatuto de Roma: Crímenes de la competencia de la Corte. La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes: a) El crimen de genocidio; b) Los crímenes de lesa humanidad; c) Los crímenes de guerra; d) El crimen de agresión. Kai Ambos define como *macrocriminalidad* al tipo de crímenes competencia de la Corte.

2005; 851; Ciampi, 2005; 1608; Schiff, 2008: 189). Pueden distinguirse dos enfoques en estos trabajos: 1) los que estudian las deficiencias normativas del Estatuto de Roma y los problemas que esto puede ocasionar en el funcionamiento de la Corte (Lirola y Martin, 2001; Cabezudo, 2002; Anello, 2003; Chamberlain, 2005 y Fernández, 2008); entre los cuales se distinguen: 1.1) los que se derivan de la falta de implementación (Lirola y Martin, 2001 y Cárdenas, 2012), 1.2) los relacionados con la ejecución de las penas (Anello, 2003) y 1.3) los que atañen a la complementariedad (Fernández, 2008 y Ambos, 2012); y 2) los que intentan explicar por qué un Estado decide cooperar (Broomhall, 2003; Jones, 2006; Schiff, 2008).

Este artículo se enmarca dentro del segundo grupo. Sin embargo, se diferencia de los anteriores al plantear que la cooperación con la Corte puede evaluarse. En este sentido, este trabajo propone una forma de evaluación que será aplicada a la cooperación que están brindando los Estados Americanos.

Contrario a lo que sostiene la Escuela Realista, este artículo pone a prueba la siguiente hipótesis: *los Estados en donde se cometieron crímenes internacionales (macrocriminalidad),² especialmente a partir de la segunda mitad del siglo xx, tenderán a cooperar con la CPI, puesto que verán en ella una garantía a la no impunidad, no obstante el supuesto riesgo que cooperar con un tribunal penal internacional representa para su soberanía. Por otro lado, también se sostiene que el rechazo de Estados Unidos hacia la Corte provoca el incumplimiento de obligaciones de cooperación de los Estados débiles³ del continente.*

Para confirmarla, evaluare la cooperación que los Estados del continente americano están brindando a la CPI de la siguiente manera: selecciono un grupo de obligaciones de cooperación relevantes y reviso qué hacen los Estados para cumplirlas. La evaluación se aplica al continente americano por dos razones: 1) a fin de descubrir el nivel de cooperación de México y 2) para conocer las consecuencias del rechazo de los Estados Unidos. La información fue recabada de dos principales fuentes: 1) la publicada por *The Coalition for the International Criminal Court*⁴ y 2) la base de datos sobre las legislaciones nacionales que ofrece la Corte Penal Internacional en su portal web.⁵

² La *macrocriminalidad* puede entenderse como aquella expresión de la criminalidad cuyas repercusiones rebasan el ámbito estatal, alcanzando a afectar a toda la humanidad en su conjunto. Como rasgo característico de esta criminalidad encontramos que la misma puede llevarse a cabo mediante un plan o política de Estado, o bien, con la tolerancia y, en ocasiones, su complicidad (Ambos, 2004: 48 y 49).

³ Para la conceptualización de “Estado débil,” se atiende a una clasificación de Edgar Grande y Paul Louis que presenta Adrian L. Jones, según la cual, los Estados, de acuerdo a su disposición para involucrarse en compromisos internacionales, pueden agruparse en cuatro categorías: 1) los *Estados que cooperan*, los cuales tienen voluntad y capacidad para cooperar. El único Estado del continente que se encuentra dentro de esta categoría es Canadá. 2) Los *Estados egoístas*, los cuales cuentan con capacidad para cooperar pero no tienen la disposición para hacerlo, como Estados Unidos. 3) Los *Estados débiles (weak)*, que aunque están dispuestos a cooperar, no tienen la capacidad suficiente para hacerlo de manera relevante, dentro de esta categoría pueden ser ubicados la mayoría de los Estados del continente, especialmente aquellos que tienen antecedentes de macrocriminalidad; y, finalmente, 4) los *Estados granujas (rogue)* que no tienen ni voluntad ni capacidad para cooperar, en esta categoría podrían encuadrarse varios Estados del continente, tales como: Haití, Cuba, Jamaica y Bahamas. (Jones, 2006: 228).

⁴ [www.iccnw.org/]

⁵ [www.icc-cpi.int/]

Así pues, en primer lugar, estudio los sistemas de cooperación internacional en los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* para Ruanda y para la Antigua Yugoslavia como antecedentes de la CPI. Después describo las particularidades del sistema de cooperación internacional en el Estatuto de Roma. Posteriormente selecciono las obligaciones de cooperación que servirán a esta evaluación y realizo un breve estudio de cada una de ellas. Después evalúo las condiciones actuales de la cooperación de los Estados Americanos con la CPI. Finalmente, interpreto los resultados obtenidos a la luz de la hipótesis planteada, muestro un breve análisis sobre la prospectiva de la cooperación con la CPI y expongo mis conclusiones.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON LOS TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES: ANTECEDENTES

En derecho internacional general prima el principio *pacta sunt servanda*, según el cual, ningún Estado puede ser obligado a cumplir con compromisos que no ha adquirido.⁶ El problema de la cooperación con la Corte Penal Internacional puede ser expuesto a partir de esta premisa.

Tradicionalmente, la cooperación internacional en materia penal ha seguido un *sistema horizontal*, llevado a cabo entre iguales.⁷ De tal modo que la cooperación deberá ser voluntaria, sin que puedan imponerse sanciones ante el incumplimiento de alguna de las Partes. Este tipo de cooperación es propio del llamado Derecho Internacional Penal, en el que los Estados persiguen delitos transnacionales (narcotráfico, terrorismo, blanqueo de capitales, entre otros) mediante la celebración de tratados internacionales que establecen deberes de colaboración en materia penal (Mejía, 2008: 183).

Por otro lado, en los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* para la Antigua Yugoslavia y para Ruanda, creados en la década de los noventa mediante una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, los Estados tienen la obligación de implementar mecanismos de cooperación en su sistema jurídico. Este es el llamado *sistema vertical* en el que los tribunales internacionales tienen primacía sobre los estatales.

Por su parte, en la Corte Penal Internacional, creada mediante un tratado internacional, existe una relación *horizontal* entre los Estados Parte pero *vertical* entre estos y aquella. De este modo, los Estados pueden decidir libremente incorporarse al sistema y cumplir con las obligaciones que la condición de Parte les impone, sin que puedan ser coaccionados a cumplirlas.

⁶ Una excepción a este principio son las normas *ius cogens*. En Derecho Penal Internacional, se han identificado tres de estas normas: la prohibición de tortura, la prohibición de esclavitud y la prohibición de genocidio. (Dondé, 2008: 27).

⁷ Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas: Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: 1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.

Carolina Anello, refiriéndose a los tribunales internacionales, expone este problema en los siguientes términos:

A diferencia de los tribunales nacionales, carecen de una fuerza de policía y sistema carcelario propio por su falta de pertenencia a un sistema penal determinado. Esto dificulta a los tribunales internacionales el ejercicio de ciertas medidas coercitivas y jurisdiccionales para la investigación, el enjuiciamiento y la ejecución de la pena, como ser las órdenes de arresto, la recopilación del material probatorio, la declaración de testigos, el registro de lugares donde se hayan cometido los crímenes y la asistencia judicial a las personas protegidas, [...] las cuales deberán ser ejercidas por los propios Estados (Anello, 2005: 159).

EL SISTEMA MIXTO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL ESTATUTO DE ROMA

Isabel Lirola y Magdalena M. Martín exponen tres planos por los que se distingue la cooperación internacional en el Estatuto de Roma respecto de los sistemas anteriores (Lirola y Martín, 2001: 258):

El *primer plano* es el carácter predominantemente unilateral de la cooperación internacional, en virtud del cual se busca favorecer a la CPI asignándose a los Estados la carga de cumplir con obligaciones de cooperación. Sin embargo, en la investigación de un crimen internacional aquellos pueden beneficiarse de la colaboración de la Corte (artículo 93.10 del Estatuto de Roma). A esta posibilidad se le ha denominado la dimensión positiva del mandato preventivo de la Corte (Olásolo, 2011: 40).

El *segundo plano* es el referido a la imposibilidad de los Estados de excusarse del cumplimiento de las *solicitudes de colaboración* de la Corte durante una investigación, como sí sucede en los sistemas horizontales ante determinadas causas, como la nacionalidad del acusado, la exclusión de ciertos delitos y la aplicación del principio *non bis in idem* en procesos de extradición. Sin embargo, se prevé una excepción: cuando se alegan circunstancias de seguridad nacional (Cárdenas, 2010: 292).

El *tercer plano* es el relativo al sistema de la *detención y entrega* de personas acusadas de cometer algún crimen internacional a la Corte que se diferencia de la extradición al imponer a los Estados la obligación de consignar sin demora a una persona ante la CPI (Anello, 2005: 164).

Estos planos tienen como propósito darle mayor efectividad a la Corte. Aunado a ello, al ratificar el Estatuto, los Estados deben cumplir con una serie de obligaciones de cooperación. Es decir, aun cuando las normas relativas a la cooperación con la CPI están dirigidas a favorecer la actuación de la Corte, corresponde a los Estados observar determinadas actuaciones para garantizar su efectividad.

De aquí la denominación de *sistema mixto*, en atención a que se respeta la soberanía de los Estados, pues solo ellos disponen de mecanismos coercitivos para investigar situaciones criminosas, pero en una relación vertical que busca favorecer a la Corte. Así pues, cumplir con las obligaciones de cooperación es el presupuesto para que la CPI pueda ejercer adecuadamente su mandato.

El funcionamiento de la Corte se rige bajo el *principio de complementariedad*, según el cual, se deberá resolver la inadmisibilidad de un caso salvo que se demuestre la *incapacidad* o la *indisponibilidad* del Estado para llevar a cabo los juicios correspondientes.⁸ De este modo, los Estados que sufrieron crímenes internacionales en el pasado estarán más dispuestos a cumplir con sus obligaciones de cooperación, puesto que la CPI fungiría como una instancia complementaria a las nacionales en la lucha por la no impunidad de los perpetradores de crímenes atroces. Entonces, cooperar con la Corte puede entenderse como una política de prevención.⁹

La Corte será más efectiva en la medida en que los Estados cooperen. Para determinar el nivel de cooperación estatal y el consecuente nivel de efectividad de la Corte, es preciso seleccionar un grupo de obligaciones de cooperación y revisar qué están haciendo los Estados para cumplirlas.

LAS OBLIGACIONES DE COOPERACIÓN CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: ¿CUÁLES PUEDEN SERVIR PARA REALIZAR UNA EVALUACIÓN?

El tema de la cooperación internacional se encuentra regulado a lo largo de todo el Estatuto de Roma. Dichas disposiciones consisten en la imposición a los Estados de una serie de obligaciones cuyo cumplimiento dará mayor efectividad a la CPI. La cooperación de los Estados con la Corte es, en palabras de Carolina Anello, “el presupuesto fundamental sobre el que se basa la actuación y funcionamiento de la CPI” (Anello, 2003: 72). Sin una puntual cooperación de los Estados, la Corte correría el riesgo de convertirse en un tribunal simbólico.

El régimen de cooperación internacional reconocido en el Estatuto de Roma tiene dos vertientes: una obligatoria desde el momento de la ratificación y otra que depende de una aceptación posterior. La primera se regula en la Parte IX del Estatuto, titulada “De la cooperación internacional y la Asistencia Judicial”. Aquí se establece también la obligación de los Estados de cumplir con *solicitudes de colaboración*¹⁰ en la conducción de una investigación. La segunda vertiente se regula en la Parte X del Estatuto denominada “De la Ejecución de la Pena.”

⁸ Ver artículo 17 Estatuto de Roma.

⁹ De forma paralela a la cooperación estatal, existen otras dos *expresiones* de lo que Héctor Olásolo ha denominado el “mandato oportuno” de la Corte Penal Internacional: los exámenes preliminares y la responsabilidad en grado de tentativa (Olásolo, 2011: 56).

¹⁰ Las *solicitudes de colaboración* pueden clasificarse en dos rubros: 1) las que se refieren a la situación de la persona cuyos actos se investigan, dentro de las cuales se encuentran: 1.1) la detención y entrega de personas (artículo 89), 1.2) la detención provisional (artículo 92) y 1.3) el deber de facilitar el tránsito de aquellas personas que otro Estado pretende poner a disposición de la Corte (artículo 89.3); y 2) todas aquellas que solicite el Fiscal en una investigación en curso (tales como la práctica y preservación de pruebas, el interrogatorio y protección de víctimas y testigos, la toma de declaración del acusado, el reconocimiento judicial de lugares, la ejecución de allanamientos, decomisos y otras formas de asistencia enlistadas en el artículo 93 del Estatuto).

Por otro lado, el régimen de cooperación abarca a los Estados Parte, a los no Parte y a las Organizaciones Intergubernamentales. Me enfoco en la que pueden brindar los Estados, sean o no Parte del Estatuto. Al respecto, ¿Por qué revisar si un Estado ha cumplido una obligación que le impone un tratado del cual no es Parte? En primer lugar, el sistema de cooperación del Estatuto lo permite en su artículo 87.5;¹¹ además, se debe tener en cuenta que la CPI puede ejercer una autentica *jurisdicción universal*, según se desprende de los artículos 12 y 13 del Estatuto, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas remita una situación (Cardona, 2003: 70); y, finalmente, las fuentes de los crímenes sobre los que la CPI tiene competencia son normas *ius cogens* que vinculan a un Estado aunque no sea parte del tratado.

Esta evaluación no está destinada a determinar la “incapacidad” o “indisponibilidad” a las que se refiere el Estatuto de Roma para efectos de la admisibilidad de los casos en su artículo 17, sino a revisar el cumplimiento de las obligaciones de cooperación los Estados. Considero que los dos requisitos del principio de complementariedad (la indisponibilidad y la incapacidad) deben presumirse en favor del Estado hasta que se declare la admisibilidad de un caso concreto.

Para la selección de los aspectos a evaluar, tomo como base las obligaciones de cooperación que el propio Estatuto impone a los Estados y otras dos formas de cooperación cuyo cumplimiento permitirá conocer el nivel de efectividad que una investigación de la CPI puede tener en un Estado, estas son: el Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunities de la Corte Penal Internacional y los Acuerdos Bilaterales de Inmunity.

No se toman en cuenta todas las obligaciones de cooperación, sino solamente las que mejor sirven para medir la cooperación y que tienen como consecuencia preparar las condiciones para que la Corte pueda conducir una investigación de manera efectiva.

Se dejan fuera de la evaluación las siguientes obligaciones de cooperación: *a)* la participación en el nombramiento de magistrados (artículo 36 del Estatuto de Roma); *b)* la recepción del personal de la CPI en sus actividades itinerantes; (artículo 3 y 4); *c)* la obligación de cooperar en la ejecución de las multas y órdenes de decomiso (artículo 109) y; *d)* la obligación de dar aviso a la Corte sobre la fuga de un condenado (artículo 111). En su momento se explica por qué no forman parte de la evaluación.

También se dejan fuera las *solicitudes de colaboración* emitidas en virtud de la Parte IX porque, una vez que la Corte envía una de estas *solicitudes*, los Estados deben tratarlas con *confidencialidad* (artículo 86.3). En cambio, todos los aspectos que toma en cuenta esta evaluación (excepto la celebración de un Acuerdo Bilateral de Inmunity) son de conocimiento general.

Así pues, las obligaciones de cooperación que conformaran esta evaluación son: *1)* la ratificación del Estatuto de Roma, *2)* su implementación, *3)* la aportación de cuotas para el financiamiento de la Corte, *4)* la celebración de un Acuerdo para la Ejecución de las

¹¹ Artículo 87. 5. *a)* del Estatuto de Roma: La Corte podrá invitar a cualquier Estado que no sea parte en el presente Estatuto a prestar la asistencia prevista en la presente Parte sobre la base de un arreglo especial, un acuerdo con ese Estado o de cualquier otra manera adecuada.

Penas, 5) la celebración de un Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional, 6) el rechazo a la celebración de un Acuerdo Bilateral de Inmunidad y 7) la ratificación de las enmiendas sobre el crimen de agresión.

1) *Ratificación del Estatuto de Roma*

La primera obligación de cooperación que tiene un Estado consiste en manifestar su voluntad de incorporarse al Estatuto. El cumplimiento de esta obligación tendría un doble efecto: por un lado, contribuir a la rápida entrada en vigor del Estatuto de Roma y a la universalización del Estatuto (Lirola y Martín, 2001: 260). El primer efecto se alcanzó en el año 2002 al depositarse el sexagésimo instrumento de ratificación del Estatuto. El segundo efecto se encuentra en desarrollo y la obligación de ratificar se encuentra vigente.

Muchos Estados del continente americano ratificaron rápidamente el Estatuto a fin de conseguir su rápida entrada en vigor. En concreto, fueron 11 de las 60 ratificaciones exigidas para su entrada en vigor las que se presentaron por países de la región: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Canadá, Dominica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. Muchos de los cuales han experimentado, especialmente desde la última mitad del siglo pasado, las consecuencias de la macrocriminalidad. Esto permite identificarlos como Estados que ven en la Corte Penal Internacional un complemento a su jurisdicción interna para luchar contra la impunidad.

El año pasado Guatemala se convirtió en el Estado Parte número 121.¹² Con su ratificación suman 28 los Estados del continente americano que son Parte del Estatuto.¹³ Esto representa un nivel de cooperación alto, puesto que solo restan siete Estados por ratificar.

Salvo Estados Unidos, los países que no han ratificado el Estatuto son Estados débiles que han sufrido las consecuencias de la *macrocriminalidad*. ¿Por qué entonces no han ratificado? Para responder a esta pregunta, es preciso mirar en su interior.

Los casos de Nicaragua y El Salvador pueden analizarse conjuntamente. En efecto, estos dos Estados tienen en común el haber sufrido la comisión de crímenes internacionales en el pasado, por lo tanto, la Corte Penal Internacional podría representar para ellos un garante a la no impunidad. En concordancia, al interior de ambos países se ha exigido la ratificación del Estatuto de Roma.¹⁴ Si aún no se presenta es porque la presión de Estados Unidos se los impide. Según el Acuerdo Bilateral de Inmunidad que ambos países han celebrado con ese país, la ayuda económica que reciben por parte de la superpotencia podría ser cancelada si ratificaran el Estatuto. Este tema será analizado más adelante.

Por último, la negativa de Estados Unidos a formar Parte del Estatuto de Roma es un tema ampliamente investigado en los últimos años.¹⁵ No es propósito de este artículo ahondar en dicho debate. De cualquier modo, otra explicación a dicha negativa basada

¹²El último Estado en ratificar el Estatuto es Costa de Marfil, por lo que el número actual de Estados Parte es 122.

¹³Ver Cuadro 2.

¹⁴Véase Rodríguez y Herencia (2011).

¹⁵ Para un estudio completo sobre el tema véase *The American Society of International Law* (2009).

en el argumento de este artículo es la siguiente: Estados Unidos no está interesado en formar Parte del Estatuto de Roma puesto que no ha sufrido en su territorio las consecuencias de la macrocriminalidad, por lo que la lucha contra la impunidad no es un tema de su interés. De modo que una jurisdicción penal complementaria, como la de la CPI, no es necesaria, pues sus tribunales podrían llevar a cabo los juicios correspondientes.

2) *Implementación*

El proceso de incorporación al Estatuto de Roma no termina con su ratificación. En palabras de Christoph Grammer, “los Estados que ratifican el Estatuto de Roma no solo patentizan su voluntad de admitir la persecución penal internacional de los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto, sino que al mismo tiempo aceptan la persecución del crimen de genocidio, de los crímenes de lesa humanidad y de los crímenes de guerra como tarea nacional de máxima prioridad.” (Grammer, 2005: 44).

Esto es así porque los Estados son los primeros obligados en perseguir los crímenes competencia de la Corte. Para ello, deben cumplir con la obligación de implementar el Estatuto de Roma en sus legislaciones internas.

La implementación implica tres aspectos: 1) asegurar la existencia en el derecho interno de todas las formas de cooperación con la CPI (artículo 88 del Estatuto de Roma); 2) la tipificación de los delitos contra la administración de justicia (artículo 70.4); y 3) la implementación de los aspectos sustantivos del Derecho Penal Internacional.

El objetivo del primer aspecto es permitir al Estado cumplir con las *solicitudes de colaboración* enviadas por la CPI. De este modo, el Estado podrá reunir pruebas, interrogar personas, revisar determinados lugares, ejecutar órdenes de detención, etc., es decir, llevar a cabo todos los actos necesarios para impulsar la investigación de los casos que se ventilen ante la Corte. En una palabra, ejecutar coactivamente las resoluciones de la CPI. La única excepción a esta regla se encuentra en el artículo 57.3 (d) del Estatuto, el cual prevé la posibilidad de que el Fiscal de la CPI realice investigaciones directamente en el territorio de un Estado.

Si no se implementa este aspecto, el Estado podría faltar a una *solicitud de colaboración*, lo que daría lugar a que se actualizarán las hipótesis del artículo 87.7 del Estatuto de Roma,¹⁶ esto es, la posibilidad de que la CPI remita la falta de cooperación a la Asamblea de Estados Parte¹⁷ o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No obstante, ninguna medida coercitiva puede emplearse contra el Estado que se niegue a cooperar (Cárdenas, 2010: 283).

¹⁶ Artículo 87.7 del Estatuto de Roma: cuando, en contravención de lo dispuesto en el presente Estatuto, un Estado Parte se niegue a dar curso a una solicitud de cooperación formulada por la Corte, impidiéndole ejercer sus funciones y atribuciones de conformidad con el presente Estatuto, ésta podrá hacer una constatación en ese sentido y remitir la cuestión a la Asamblea de los Estados Partes o al Consejo de Seguridad, si éste le hubiese remitido el asunto.

¹⁷ Sus atribuciones como órgano representativo de la Corte Penal Internacional se establecen en el artículo 112 del Estatuto de Roma.

El segundo aspecto de la implementación se establece en el artículo 70.4 del Estatuto de Roma, el cual contempla un grupo de delitos contra la administración de justicia, diferente a los crímenes establecidos en el artículo 5.

Finalmente, de manera implícita el Estatuto contempla la necesidad de implementar aspectos sustantivos del Derecho Penal Internacional. Esta obligación se fundamenta en los párrafos 4 y 6 del preámbulo del Estatuto.¹⁸ La implementación no se limita a los crímenes competencia de la Corte, sino que se extiende a otros aspectos propios del Derecho Penal Internacional, como la improcedencia de las amnistías para eximir de la responsabilidad penal internacional, la improcedencia del fuero militar en los casos de violaciones a Derechos Humanos, la regulación del principio de *jurisdicción universal* y de mecanismos *aut dedere aut iudicare* (Ambos, 2012: 12).

En realidad, muy pocos estados americanos han cumplido con la implementación.¹⁹ Esto se debe a que el rechazo de Estados Unidos hacia la Corte conduce a la no cooperación de otros Estados. Más adelante estudiare cómo este rechazo conduce al incumplimiento de obligaciones de cooperación. De cualquier modo, el que Argentina, Uruguay, Perú, Panamá, Trinidad y Tobago, Chile y Colombia hayan cumplido satisfactoriamente esta obligación permite reforzar el argumento de que los Estados en los que se ha experimentado las consecuencias de la macrocriminalidad están más dispuestos a cooperar con la CPI.

3) *Aportación de cuotas*

De los aspectos orgánicos del Estatuto de Roma (disposiciones que no atañen a la función sustantiva de la Corte Penal Internacional sino a su organización) se desprenden tres obligaciones de cooperación para los Estados Parte: *a*) la financiación de la Corte (artículos 115 y 116) *b*) la participación en el nombramiento de los órganos de la Corte (artículo 36 del Estatuto) y *c*) la posibilidad de recepción de la Corte en sus actividades itinerantes (artículo 3.3 del Estatuto).

Para esta evaluación solamente se considera la aportación de cuotas. La participación en el nombramiento de los órganos de la Corte no se toma en cuenta pues una vez electo, en especial los jueces, actuarán a título personal y no en representación de su Estado. Por último, la posibilidad de recepción de la Corte en sus actividades itinerantes se puede cumplir atendiendo a la obligación de implementar todas las formas de cooperación que establece el artículo 88 del Estatuto.

Las obligaciones relativas a la financiación de la Corte se encuentran reguladas en los artículos 115 y 116 del Estatuto de Roma. El financiamiento de la Corte procede de tres fuentes: *1*) la participación *directa* de los Estados Parte a través de sus respectivas

¹⁸Ver Preámbulo del Estatuto de Roma. Párrafo 4. *Afirmado* 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. Párrafo 6. *Recordando* que es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales.

¹⁹Ver Cuadro 2.

cuotas, 2) la participación *indirecta* de terceros Estados a través de sus aportaciones a las Naciones Unidas y 3) contribuciones voluntarias.

Por otro lado, el artículo 112. 8 del Estatuto establece dos aspectos importantes en este tema: la definición del estado de mora respecto del pago de las contribuciones y la sanción correspondiente. La mora se actualiza *cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las contribuciones adeudadas por los dos años anteriores completos*. La sanción será privar al Estado de su voto en la Asamblea de Estados Parte.

Para evaluar el cumplimiento de esta obligación reviso el Informe del Comité de Presupuesto y Finanzas sobre los trabajos de su 19 periodo de Sesiones, presentado durante el undécimo periodo de sesiones de la Asamblea de Estados Parte celebrado en La Haya, Holanda, del 14 al 22 de noviembre de 2012.

Al estudiar este documento, descubrí que los estados americanos presentan un nivel de cumpliendo medio con su obligación de financiamiento de la Corte.²⁰ Destaca la actuación de Canadá, Argentina, Chile y México. Por lo que se puede afirmar que existe un compromiso de estos países por mantener una Corte Penal Internacional en operación. Los estados americanos que han sufrido las consecuencias de la macrocriminalidad tienden a aportar puntualmente sus cuotas debido a sus ideales de establecer la paz y la justicia internacionales a través de la cooperación con la CPI.

4) *Acuerdo sobre la Ejecución de las Penas*

El artículo 77 del Estatuto de Roma establece la parte sustantiva del régimen de ejecución de sentencias, esto es, las penas aplicables por la Corte Penal Internacional, las cuales pueden consistir en: reclusión hasta por 30 años, reclusión a perpetuidad, multas y decomisos.

La Parte X del Estatuto de Roma contiene un conjunto de normas que regirán la ejecución de las penas impuestas por la CPI. Sin embargo, la Corte no dispone de un sistema carcelario propio, por ello, la ejecución de las penas corresponde a los Estados.

En este tenor, “la estructura penitenciaria del Estado actúa como si se tratase de un órgano o brazo ejecutor de la propia CPI que es la que determina la condena no modificable por el Estado e incluso la que la supervisa.” (Arcos, 2000: 448) Así pues, la pena se ejecutará en el sistema penitenciario de un Estado designado por la Corte sobre la base de una *lista*, según el artículo 103 del Estatuto. Para formar parte de esa lista se debe celebrar un Acuerdo sobre la Ejecución de las Penas con la CPI.

La celebración de este acuerdo es otro aspecto que se toma en cuenta en esta evaluación. No se consideran otras obligaciones dentro de esta Parte (la obligación de cooperar en la ejecución de las multas y órdenes de decomiso y la de dar aviso a la Corte sobre la fuga de un sentenciado) porque pueden contemplarse dentro del acuerdo.

Algunas de las normas de la Parte X son las siguientes: el consentimiento estatal para formar parte de la lista puede incluir determinadas reservas, las cuales estarán sujetas a la aprobación de la Corte. Del mismo modo, el Estado designado para recibir a una

²⁰Ver Cuadro 2.

persona condenada deberá comunicar a la Corte su aceptación para recibirlo. Aunque los Estados tienen derecho a poner condiciones para formar parte de la lista, la Corte se reserva el derecho de aceptarlas, pudiendo incluso decidirse por excluirlo. Así mismo, los Estados pueden darse de baja en cualquier momento o retirar sus condiciones, previa anuencia de la Corte.

En el continente americano, este es el aspecto más débil de la cooperación con la Corte Penal Internacional. De los 35 países del continente, ninguno había ratificado un Acuerdo sobre la Ejecución de las Penas.²¹ Solamente dos países: Honduras y Colombia, habían manifestado, por diversos medios, su intención de recibir personas sentenciadas en sus cárceles. Honduras mediante una declaración interpretativa al momento de ratificar el Estatuto y Colombia firmando uno de estos acuerdos el 17 de mayo de 2011 pero que no ha ratificado.

Colombia y Honduras han estado bajo un examen preliminar por parte del Fiscal de la CPI (Olásolo, 2011), por lo que pretenden recibir nacionales que eventualmente sean condenados por la CPI. Más difícil es explicar la negativa de los demás países. Debe tomarse en cuenta que, en primer término, esta obligación solo surge cuando el Estado manifiesta su consentimiento con posterioridad a la ratificación. Por otro lado, los sistemas penitenciarios de la mayoría de los Estados Americanos se encuentran operando en condiciones violatorias de los derechos humanos de los reclusos.²² Por lo que es entendible, y hasta cierto punto justificable, que los Estados del continente no hayan celebrado este tipo de acuerdos. Sin embargo, queda pendiente resolver por qué Canadá, un Estado con capacidad penitenciaria, no ha celebrado el Acuerdo sobre la Ejecución de las Penas.

5) *Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional*

El Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional (APIC) tiene su fundamento en los artículos 4, el cual le reconoce a la Corte personalidad jurídica para celebrar tratados como cualquier otro sujeto de derecho internacional público, y 48, que establece un sistema de privilegios e inmunidades para la Corte, en particular, su primer párrafo señala: “La Corte gozará en el territorio de cada Estado Parte de los privilegios e inmunidades que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.”²³ En 2000 se preparó el texto del APIC, adoptado en 2002 y vigente desde el 22 de julio de 2004. Así, el APIC busca dotar de contenido las disposiciones del artículo 48 del Estatuto. (Mochochoko, 2001: 639).

El APIC es un auténtico tratado internacional definido en los términos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,²⁴ que se celebra entre un Estado y la Corte Penal Internacional.

²¹Ver cuadro 2.

²²Ver Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011.

²³Ver artículo 48 del Estatuto de Roma.

²⁴Ver Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Artículo 2 Términos empleados 1. Para los efectos de la presente Convención: a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional regido por el

La ratificación del APIC está relacionada con la obligación de los Estado Parte de implementar en su ordenamiento interno los delitos contra la administración de la Corte previstos en el artículo 70 del Estatuto, en ambos casos, la finalidad es la protección del personal de la Corte.

En suma, la ratificación del APIC por todos los Estados es indispensable para el correcto funcionamiento de la Corte. Aunque dicha ratificación no es una obligación de cooperación ni un aspecto que deba implementarse en las legislaciones internas, su ratificación demostrara la disposición a cooperar.

En el continente americano, el APIC ha tenido un nivel de aceptación medio. A la fecha, 17 de los 35 Estados del continente lo habían ratificado y 4 más solo lo habían firmado.²⁵

Al ratificar el APIC, los Estados del continente reafirman su disposición a prestar toda la protección necesaria a los funcionarios de la Corte Penal Internacional que conduzcan una investigación en su territorio. Cumplir con esta forma de cooperación es importante para evitar sucesos como el arresto de integrantes de una delegación de la oficina de apoyo a la defensa en Libia en junio de 2012, bajo supuestos cargos de espionaje.²⁶ Una situación similar puede suceder en los Estados que no han ratificado el APIC.

6) *Acuerdos Bilaterales de Inmunidad*

Los Acuerdos Bilaterales de Inmunidad (ABI) intentan fundamentarse en el artículo 98.2 del Estatuto cuya finalidad es respetar los acuerdos internacionales de los Estados Parte en materia de extradición, aunque no de manera absoluta, pues el mismo artículo señala que el acuerdo prevalecerá “a menos que ésta [la CPI] obtenga primero la cooperación del Estado que envíe para que dé su consentimiento a la entrega.”²⁷

Por otro lado, dentro de la posición de los Estados Unidos hacia la CPI, una de sus principales objeciones al Estatuto de Roma se centra en el posible ejercicio de competencia de la Corte sobre militares norteamericanos. Consecuentemente, los Estados Unidos han buscado la celebración de Acuerdos Bilaterales de Inmunidad con Estados Parte del Estatuto para evitar el enjuiciamiento de sus nacionales.

Los ABI incluyen el compromiso bilateral de no entregar personas a la Corte a menos que ambos Estados acuerden dicha entrega por adelantado. Así, los Estados Unidos han amenazado a Estados Parte del Estatuto de Roma con cancelar la ayuda económica que reciban de su parte. Esta política se fundamenta en la *American Servicemember Protection Act* de 2002. Por lo que, muchos países han decidido concretar estos acuerdos. A la

derecho internacional y celebrado por escrito: *i*) entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o *ii*) entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;

²⁵Ver Cuadro 2. Los Estados signatarios pero que no han ratificado son: Bahamas, Jamaica, Perú y Venezuela.

²⁶Véase nota de prensa publicada en el sitio web de la Corte Penal Internacional. Disponible en: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/news%20and%20highlights/Pages/pr805.aspx.

²⁷Ver artículo 98 del Estatuto de Roma.

fecha, Estados Unidos ha celebrado un ABI con más de cien países, principalmente en África, Asia y América Latina.²⁸

Los ABI ponen en peligro la efectividad de la Corte al limitar su competencia personal. Si un Estado decide celebrar uno de estos acuerdos, estará dando preferencia a la ayuda económica de los Estados Unidos. La celebración de un ABI manifiesta la indisposición de un Estado para cooperar con la Corte Penal Internacional. La obligación de cooperación no consiste en realizar actos positivos, sino en omitir la celebración de un ABI.

Al estudiar el nivel de aceptación de estos acuerdos en los países de América, descubrí que los Estados que habían celebrado un ABI con los Estados Unidos²⁹ habían incumplido muchas de sus obligaciones de cooperación, lo que sugiere que la celebración de uno de estos acuerdos conduce al incumplimiento de las demás obligaciones, aunque estos acuerdos no establezcan expresamente el compromiso de no cooperar con la CPI.

¿Cómo se explica el alto número de ABI's celebrados en la región? Todos los Estados signatarios de un ABI son "Estados débiles". Muchos prefieren conservar la ayuda económica que reciben por parte de Estados Unidos a cooperar. En este sentido, puede afirmarse que existe un predominio de una visión realista. Esto hace pensar que la oposición de Estados Unidos a la CPI está "arrastrando" a otros países de la región al mismo rechazo.

Entonces, ¿Debe entenderse que los ABI's celebrados se traducen en un rechazo a la CPI? No es fácil una respuesta contundente, pues se debe considerar que la celebración de un ABI no se realiza de manera voluntaria, sino coaccionada por amenazas políticas.³⁰ Además, debe considerarse también que desde 2007 no se ha vuelto a celebrar ningún ABI, según datos de la *Georgetown Law Library*,³¹ por lo que cabría esperar un escenario más favorable a la cooperación con la CPI en el futuro.

7) *Extender la competencia de la corte: ratificación de las enmiendas sobre el crimen de agresión*

El artículo 5 del Estatuto de Roma establece los crímenes competencia de la Corte. La versión aprobada en Roma, en 1998, establecía que la Corte tendría competencia sobre el crimen de agresión aunque no establecía su definición típica. También se establecía que la competencia sobre este crimen se podría ejercer una vez que los Estados Parte aprobaran su definición en una Conferencia de Revisión del Estatuto que se celebraría siete años después de su entrada en vigor. Dicha Conferencia de Revisión se llevó a cabo en 2010, en Kampala, Uganda, donde se revisaron algunos temas relacionados con el Estatuto de Roma, entre ellos, la definición del crimen de agresión.³²

²⁸Ver datos de la *Georgetown Law Library* [www.ll.georgetown.edu/].

²⁹Ver Cuadro 2.

³⁰Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Artículo 52. Coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza. Es nulo todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

³¹<http://www.law.georgetown.edu/library/>

³²Véase Dondé (2010).

Al término de la Conferencia de Revisión se aprobó la Resolución RC/Res.6 del 11 de junio de 2010 que incluye la definición del crimen de agresión, cuyo antecedente es la resolución 3314 (XXIX) de 1974 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Por virtud de esta resolución se adiciona el artículo *8bis* al Estatuto de Roma. Su estudio pormenorizado rebasa los objetivos de este trabajo.

Por otro lado, el artículo 121. 5 del Estatuto de Roma dispone que las enmiendas realizadas al Estatuto sobre la competencia material de la Corte entraran en vigor únicamente respecto de los Estado Partes que las hayan aceptado un año después del depósito de sus instrumentos de ratificación o aceptación. En el Estatuto de Roma, a diferencia de lo que sucede en muchos tratados internacionales, sus enmiendas no entran en vigor para todos los Estados Parte sino solamente para los que las ratifican (Vallarta, 2011: 448).

De igual modo, en la Resolución RC/Res.6 se estableció que la entrada en vigor de las enmiendas sobre el crimen de agresión estaría sujeta a dos requisitos: *a)* la ratificación de 30 Estados Parte y *b)* una declaración que se hará después del año 2017 por dos tercios de los Estados Parte, toda vez que se hayan reunido esas 30 ratificaciones. De modo que la comunidad internacional se encuentra inmersa en una carrera contra reloj para que la Corte Penal Internacional pueda conocer de acusaciones sobre este crimen.

En consecuencia, conforme los Estado Parte vayan ratificando las enmiendas aprobadas en la Conferencia de Revisión se tendrán diversas situaciones en las que podrán encontrarse los Estados en relación con la competencia de la Corte. A continuación muestro un cuadro que describe estas situaciones y el número de Estados que se encuentran en ellas.

CUADRO I. DIVERSAS SITUACIONES RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DEL CRIMEN DE AGRESIÓN

Situación en la que puede encontrarse un Estado	Número total de Estados en dicha situación	Estados Americanos
Firmado pero no ratificado el Estatuto	139	4
Firmado y ratificado el Estatuto	122	24*
Ratificado el Estatuto pero no las enmiendas	115	26
Ratificado el Estatuto y las enmiendas	8	2
Ratificado el Estatuto y las enmiendas pero hagan una declaración en virtud del artículo 15bis. 4 del Estatuto.**	0	0

*Dominica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Suriname ratificaron el Estatuto de Roma cuando ya se había cerrado el plazo a firma (31 de diciembre de 2000).

**Ver Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículo 15bis. 4: La Corte podrá, de conformidad con el artículo 12, ejercer su competencia sobre un crimen de agresión, resultante de un acto de agresión cometido por un Estado Parte, salvo que ese Estado Parte haya declarado previamente que no acepta esa competencia mediante el depósito de una declaración en poder del Secretario. La retirada de esa declaración podrá efectuarse en cualquier momento y será considerada por el Estado Parte en un plazo de tres años.

Fuentes: www.iccnw.org y www.icc-cpi.int/.

Es importante destacar que los Estados que hayan ratificado el Estatuto de Roma y las enmiendas pero decidan no aceptar la competencia de la Corte respecto del crimen de agresión se encontrarán en contradicción con el Estatuto porque el artículo 120 prohíbe las *reservas*, es decir, su aceptación debe ser *in toto*.

En el continente americano solamente dos Estados habían ratificado estas enmiendas: Trinidad y Tobago y Uruguay.³³ ¿Cómo se explica este bajo número de ratificaciones? La celebración de un ABI disuade a los Estados de cumplir con otras obligaciones de cooperación, por lo que cabría esperar que los Estados signatarios tampoco presenten su ratificación sobre las enmiendas al crimen de agresión. Además, debe considerarse que los procesos de ratificación o adhesión de tratados internacionales suelen condicionarse a la postura política dominante, por lo que normalmente toman varios años para concretarse.

De cualquier modo, el tiempo para que se reúnan las 30 ratificaciones se está agotando. Por lo que cabría esperar: *a)* que no se reúnan las 30 ratificaciones requeridas antes del 2017 y *b)* como consecuencia, se perdería una gran oportunidad para hacer de la agresión un crimen enjuiciable. Ante este panorama, destaca el papel de los Estados que presentaron su ratificación, como Trinidad y Tobago y Uruguay.³⁴

Hasta aquí se han estudiado las obligaciones de cooperación y su cumplimiento por parte de los Estados de América. A continuación se evalúa el nivel de cooperación de cada uno de los Estados atendiendo al número de obligaciones cumplidas. También se evalúa el cumplimiento de cada una de las obligaciones según el número de países que las hayan observado. Estos datos se relacionan con otra variante: si en ese Estado se cometieron crímenes internacionales en el pasado a fin de comprobar la hipótesis. El número de la obligación corresponde al siguiente orden:

1. La ratificación del Estatuto de Roma.
2. Su implementación.
3. La aportación de cuotas.
4. La celebración de un Acuerdo sobre la Ejecución de las Penas.
5. La celebración de un Acuerdo sobre Privilegios e Inmунidades de la Corte Penal Internacional.
6. El rechazo a un Acuerdo Bilateral de Inmunidad.
7. La ratificación de las enmiendas sobre el crimen de agresión.

³³Ver Cuadro 2.

³⁴Otros Estados que han ratificado estas enmiendas son: Liechtenstein, Samoa, Luxemburgo, Estonia, Botsuana, Alemania, Andorra, Chipre, Eslovenia, Bélgica y Croacia.

CUADRO 2. ¿CÓMO ESTÁN CUMPLIENDO LOS ESTADOS DE AMÉRICA CON SUS OBLIGACIONES DE COOPERACIÓN CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL?

Estado/obligación	1	2	3	4	5	6	7	Nivel de cooperación	¿Macrocriminalidad en el pasado?†
Antigua y Barbuda	✓	×	×	×	×	×	×	Bajo	No
Argentina	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	Alto	Sí
Bahamas	×	×	×	×	×	✓	×	Bajo	No
Barbados	✓	×	✓	×	×	✓	×	Medio	No
Belice	✓	×	×	×	✓	×	×	Bajo	No
Bolivia	✓	×	✓	×	✓	×	×	Medio	Sí
Brasil	✓	×	✓	×	✓	✓	×	Alto	Sí
Canadá	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	Alto	No
Chile	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	Alto	Sí
Colombia	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	Alto	Sí
Costa Rica	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	Alto	No
Cuba	×	×	×	×	×	✓	×	Bajo	No
Dominica	✓	×	×	×	×	×	×	Bajo	No
Ecuador	✓	×	×	×	✓	✓	×	Medio	Sí
El Salvador	×	×	×	×	×	×	×	Bajo	Sí
Estados Unidos	×	×	×	×	×	×	×	Bajo	No
Granada	✓	×	×	×	×	×	×	Bajo	Sí
Guatemala	✓	×	×	×	×	✓	×	Bajo	Sí
Guyana	✓	×	✓	×	✓	×	×	Medio	No
Haití	×	×	×	×	×	×	×	Bajo	Sí
Honduras	✓	×	×	✓	✓	×	×	Medio	Sí
Jamaica	×	×	×	×	×	✓	×	Bajo	Sí
México	✓	×	×	×	✓	✓	×	Medio	Sí
Nicaragua	×	×	×	×	×	×	×	Bajo	Sí
Panamá	✓	✓	✓	×	✓	×	×	Medio	Sí
Paraguay	✓	×	×	×	✓	✓	×	Medio	Sí
Perú	✓	✓	×	×	×	✓	×	Medio	Sí
R. Dominicana	✓	×	×	×	✓	×	×	Bajo	Sí
Saint Kitts y Nevis	✓	×	✓	×	×	×	×	Bajo	No
San Vicente y las Granadinas	✓	×	×	×	×	✓	×	Bajo	No
Santa Lucía	✓	×	×	×	×	✓	×	Bajo	No
Suriname	✓	×	✓	×	×	✓	×	Medio	Sí

CUADRO 2. ¿CÓMO ESTÁN CUMPLIENDO LOS ESTADOS DE AMÉRICA CON SUS OBLIGACIONES DE COOPERACIÓN CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL?

Estado/obligación	1	2	3	4	5	6	7	Nivel de cooperación	¿Macrocriminalidad en el pasado?†
Trinidad y Tobago	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	Alto	Sí
Uruguay	✓	✓	×	×	✓	✓	✓	Alto	Sí
Venezuela	✓	×	✓	×	×	✓	×	Medio	Sí
Promedio general	Alto	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Medio	Bajo		

† Véase Bethell, 1992.

Fuentes: [www.iccnw.org] y [www.icc-cpi.int.]

¿POR QUÉ LOS ESTADOS DE AMÉRICA DECIDEN COOPERAR CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL? ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Este artículo presenta una evaluación de la cooperación internacional con la Corte Penal Internacional. Para ello seleccioné las obligaciones de cooperación más adecuadas y revisé la actuación de los Estados en cada rubro. Esta evaluación se utilizara para comprobar la siguiente hipótesis principal: *los Estados en donde se cometieron crímenes internacionales (especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX) tenderán a cooperar con la CPI, puesto que verán en ella una garantía a la no impunidad, no obstante el supuesto riesgo que cooperar con un tribunal penal internacional representa para su soberanía.*

También debe probarse que el rechazo de Estados Unidos hacia la Corte induce al incumplimiento de obligaciones de cooperación de los Estados débiles del continente. Lo cual equivale a afirmar que si se celebró un ABI, se incumplirán las demás obligaciones de cooperación, excepto la ratificación.

Además, se plantearon otras hipótesis accesorias: 1) si un Estado no ha ratificado el Estatuto de Roma, debe esperarse que no cumpla con el resto de las obligaciones; y 2) los Estados poderosos no cooperarán puesto que no han experimentado las consecuencias de la macrocriminalidad. También me propuse revisar el nivel de cooperación de México.

En primer lugar, revisare qué sucedió con la hipótesis principal: ¿Realmente los Estados en los que se cometieron crímenes internacionales tienden a cooperar? En varios países del continente americano se suscitaron episodios de macrocriminalidad, especialmente en los países latinoamericanos. En la mayoría, los crímenes internacionales fueron cometidos durante regímenes dictatoriales en la década de 1970, por ejemplo en: Argentina, Bolivia, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil, Republica Dominicana y Perú. En otros países de Latinoamérica la violencia ha sido un fenómeno más reciente o continuo como en México, Colombia, Venezuela, Ecuador, Honduras, Panamá, El Salvador, Nicaragua y Guatemala. En los países del caribe históricamente se han cometido delitos transnacionales, (narcotráfico y terrorismo) especialmente en Trinidad y Tobago,

Suriname, Haití, Jamaica y Granada. Todos estos países tendrían fuertes motivos para cooperar con la Corte Penal Internacional.

Sin embargo, siete de los anteriores países tienen un nivel de cooperación bajo: El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Jamaica, República Dominicana y Nicaragua. De ellos, tres (República Dominicana, Guatemala y Granada) al menos han ratificado el Estatuto. Los casos de Nicaragua y El Salvador serán analizados más adelante. El rechazo de Haití será analizado al tocar el tema de los ABI's y sobre Jamaica se hará un comentario más adelante.

Se observa que los demás países cumplieron con tres o más obligaciones. Aunque también Costa Rica y Canadá tienen un alto nivel de cooperación y no tienen antecedentes de macrocriminalidad, el factor que motiva a los Estados a cooperar con la Corte Penal Internacional es haber experimentado en su territorio algunas manifestaciones de macrocriminalidad.

Esto demuestra, al contrario de lo que sostiene Benjamin N. Schiff, que para un Estado puede tener más importancia el compromiso de luchar contra la impunidad que la necesidad de proteger su soberanía y que no siempre el móvil de la cooperación internacional es el equilibrio de las relaciones de poder, sino que también pueden ser los ideales de justicia y paz.

En segundo lugar, sostuve que la celebración de un ABI induce al incumplimiento de las demás obligaciones de cooperación. La celebración de estos acuerdos es una forma del rechazo de Estados Unidos hacia la CPI. Se observa que 14 países celebraron un ABI. De esos países, 6 incumplieron con cinco o todas las obligaciones de cooperación y 6 países incumplieron con 3 o 4 (en total son 11 los Estados que incumplieron con más de tres obligaciones). Solamente dos de estos países (Colombia y Panamá) incumplieron con dos o menos obligaciones.

Estos resultados demuestran que la celebración de un ABI induce al incumplimiento de las obligaciones de cooperación. El rechazo de los Estados Unidos produce un efecto de "arrastre" a la no cooperación. Todos los Estados que incumplieron con más de tres obligaciones, excepto Bolivia, son Estados de Centroamérica y del Caribe que no pueden resistir a las presiones de la superpotencia. Hay cinco países que no celebraron un ABI y, sin embargo, han incumplido con cinco o seis obligaciones de cooperación: Bahamas, Cuba, Jamaica, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. De ellos, los dos últimos al menos han ratificado. Llama la atención que los tres primeros incumplieron con todas las obligaciones de cooperación, excepto con el rechazo al ABI. Es decir, rechazan cooperar con la Corte Penal Internacional y, al mismo tiempo, rechazan cooperar con quien rechaza cooperar con la Corte. Explicar el ostracismo de estos países está fuera de los alcances de este artículo.

De cualquier modo, los casos de Panamá y Colombia, refuerzan la aserción de que los Estados en donde se cometieron crímenes internacionales tenderán a cooperar con la CPI, pues representa para ellos una garantía contra la impunidad.

Por otro lado, en cuanto a las hipótesis accesorias, se observa que los Estados que no ratificaron el Estatuto de Roma (Bahamas, Cuba, El Salvador, Estados Unidos, Haití,

Jamaica y Nicaragua) incumplieron con 5 o todas las obligaciones de cooperación. Aunque los casos de El Salvador y Nicaragua merecen especial atención, puesto que ambos países cuentan con un largo historial de violaciones masivas de derechos humanos. Ante este escenario, una Corte Penal Internacional resultaría un complemento a sus tribunales internos, sin embargo, los dos países persisten en su rechazo a la CPI porque prefieren conservar los beneficios económicos de mantener una buena relación con Estados Unidos. Esta afirmación se apoya en el hecho de que ambos países han celebrado un ABI con la superpotencia.

Del mismo modo, los resultados obtenidos no son suficientes para comprobar que los Estados poderosos (Canadá y Estados Unidos) no cooperaran porque no tienen antecedentes de macrocriminalidad. Esto se debe a que Canadá, uno de los Estados que más cooperan, prefiere mantener una Corte Penal Internacional con plena eficacia para consolidar sus ideales de paz y justicia, aunque este país tiene pendiente la celebración de un Acuerdo sobre la Ejecución de las Penas. Solamente la no cooperación de Estados Unidos encuadra en esta hipótesis.

Finalmente, la evaluación descubrió que la cooperación de México con la CPI tiene un nivel medio: nuestro país ha ratificado el Estatuto, celebrado un APIC y rechazado un ABI. Pero tiene pendiente cumplir con la implementación, celebrar un Acuerdo sobre la Ejecución de las Penas, pagar puntualmente sus cuotas y ratificar las enmiendas sobre el crimen de agresión. Ahora bien, si México no ha celebrado un ABI, ¿Por qué entonces no ha cumplido con las anteriores obligaciones? Se debe recordar que la ratificación mexicana se presentó tres años después de que el Estatuto de Roma entro en vigor y en medio de muchas dudas³⁵ que condujeron a una reforma constitucional que equivale a una *reserva*, lo cual puede conducir al incumplimiento y, por lo tanto, acarrear responsabilidad internacional para el Estado (Dondé, 2008: 59).

De la evaluación se desprende que hay siete países que: 1) ratificaron el Estatuto, es decir, se comprometieron a cooperar; 2) no celebraron un ABI, es decir, no sucumbieron al efecto de “arrastre” que ocasiona el rechazo de Estados Unidos; y 3) tienen antecedentes de macrocriminalidad, lo que debería motivarlos a cooperar. Es decir, reúnen las condiciones necesarias para tener niveles altos de cooperación. No obstante, han incumplido con 4 o 5 obligaciones. Estos países son: Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Suriname y Venezuela. ¿Cómo puede explicarse su falta de cooperación?

Hay dos posibilidades: una es que exista otra manera, no explorada aquí, de dar cuenta de los resultados. Pero también es posible que en estos países se desconozca el tema y, por lo tanto, no se haya consolidado una adecuada opinión pública. En este supuesto, la tarea de denunciar cuales Estados incumplen sus obligaciones adquiere importancia.

En promedio, la cooperación de los Estados Americanos con la Corte es bajo. Salvo la ratificación, las demás obligaciones han sido incumplidas por los países de la región. Preocupa la falta de implementación, la ausencia de Acuerdos sobre la Ejecución de las Penas y las pocas ratificaciones a las enmiendas sobre el crimen de agresión. Esto

³⁵Véase García Ramírez (2002).

puede tener dos consecuencias: 1) la inexistencia de condiciones para una investigación efectiva y 2) ante una Corte Penal Internacional con poca efectividad, la lucha contra la no impunidad seguirá siendo solo un buen propósito. Este es el estado actual de la cooperación de los Estados Americanos con la Corte Penal Internacional.

¿PUEDE ESPERARSE UN MAYOR NIVEL DE COOPERACIÓN EN EL FUTURO?

Al menos en dos aspectos es posible esperar un aumento en el nivel de cooperación: en la celebración de Acuerdos sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional y en la ratificación de las enmiendas sobre el crimen de agresión.

Como se mencionó, hay cuatro países que no han ratificado el Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional que firmaron: Bahamas, Jamaica, Perú y Venezuela. Cabría esperar que al menos Perú y Venezuela lo ratificara próximamente, puesto que tienen antecedentes de macrocriminalidad, ratificaron el Estatuto y no celebraron un ABI.

En cuanto a la ratificación de las enmiendas sobre el crimen de agresión, de acuerdo con *The Global Campaign for Ratification and Implementation of the Kampala Amendments on the Crime of Aggression*³⁶ Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Panamá y Perú estaban trabajando activamente en la ratificación de las enmiendas, en tanto que en Venezuela el proceso de ratificación se encontraba en sus primeras etapas. En Chile la propuesta de enmiendas había sido aprobada por la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Diputados, esperando a ser turnada al Senado para su deliberación. En Costa Rica se ha iniciado el debate sobre esta ratificación en la Cámara de Diputados. Y Bolivia, Canadá y México habían dado referencias positivas sobre la ratificación.

Otro aspecto que, aunque no significa un incremento en la cooperación, supone condiciones más favorables para la cooperación es que desde 2007 los Estados Unidos no han celebrado más Acuerdos Bilaterales de Inmunidad. De cualquier modo, cabría esperar la *denuncia* de estos acuerdos.

En suma, parece ser que el cumplimiento de obligaciones de cooperación con la CPI en la región puede mejorar, al menos en los aspectos mencionados. Otro hecho que contribuye a este pronóstico es el paulatino acercamiento de los Estados Unidos hacia la Corte, por ejemplo en su voto afirmativo en dos resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: la 1593 (2005), que remite a la Corte la situación en Darfur, Sudan y la 1970 (2011), que remite la situación en Libia.

CONCLUSIONES

Este artículo aborda el tema de la cooperación con la Corte Penal Internacional de una forma novedosa al proponer que puede ser evaluada. También aporta elementos para

³⁶ Sitio web: <<http://crimeofaggression.info/>>

refutar la teoría Realista de las relaciones internacionales, la cual sostiene que un Estado se mostrara reticente a la cooperación pues preferirá mantener a salvo su soberanía de intereses extranjeros. Aquí se han sostenido argumentos en contrario.

La evaluación del cumplimiento de las obligaciones de cooperación con la CPI que han llevado a cabo los 35 Estados del continente americano contribuyó de manera importante a comprobar los siguientes argumentos.: 1) un Estado tiende a cooperar con la Corte Penal Internacional porque en su territorio se cometieron crímenes internacionales en el pasado, por lo que la Corte constituye un garante de la no impunidad. En otras palabras, los Estados cooperan como una política de prevención de crímenes atroces y lo hacen no obstante el supuesto riesgo que ello representa para su frágil soberanía; Así lo demuestra el alto nivel de cooperación que reportaron Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Panamá, Uruguay y Trinidad y Tobago; 2) la celebración de un ABI disuade a los Estados débiles del cumplimiento de las demás obligaciones de cooperación, especialmente en países del Caribe y Centroamérica; y 3) los Estados que no han ratificado incumplen con otras obligaciones, aunque no necesariamente con la celebración del Acuerdo sobre los Privilegios e Inmidades de la Corte Penal Internacional y el rechazo de los Acuerdos Bilaterales de Inmidad.

En otro tema, este artículo desatiende el análisis de un factor que puede incidir en la disponibilidad de los Estados para cooperar: su nivel democrático. El cual es importante pues se esperaría que un Estado democrático coopere con la CPI a fin de someter a juicio a los responsables de graves violaciones a derechos humanos cometidas, normalmente, por gobiernos anteriores no democráticos. Tampoco se analizan las características de la macrocriminalidad que azotó a los países.

En suma, se ha demostrado que, al menos en cuanto a la cooperación con la Corte Penal Internacional, el factor que determina la política exterior de los Estados es el compromiso por evitar la impunidad de los crímenes internacionales, es decir, la lucha por la justicia universal, lo que devuelve vigencia a las tesis liberales sobre las relaciones internacionales. De cualquier modo, se debe denunciar que existe en el continente una fuerte tendencia de los Estados débiles a supeditar los ideales de justicia y paz a intereses económicos al ceder a las presiones de los Estados Unidos para celebrar un Acuerdo Bilateral de Inmidad.

Finalmente, muchos países de América no están cumpliendo con sus obligaciones de cooperación con la CPI. Esto podría conducir al fracaso de cualquier investigación en la región. En realidad, una investigación solo podría tener éxito en países que cooperan, por lo que antes de abrir investigaciones precipitadas, la Corte Penal Internacional (y la comunidad internacional) debió preocuparse por fomentar la cooperación de los Estados.

BIBLIOGRAFÍA

Ambos, Kai. 2004. *El nuevo derecho penal internacional*, Lima, Ara editores.

- _____, 2012. “La implementación del Estatuto de la Corte Penal Internacional en Alemania”, *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, en: <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-17.pdf> [consultado el 03 de mayo de 2012].
- Anello, Carolina Susana. 2003. *Corte Penal Internacional. Creada por el Estatuto de Roma (17/7/98)*, Buenos Aires, Editorial Universidad.
- _____. 2005. “Los desafíos que enfrentan los Estados Parte en el Estatuto de la Corte Penal Internacional en materia de cooperación internacional y asistencia judicial”, *Investigaciones*, Vol. 9, núm. 1 y 2, pp. 153-170.
- Arcos Vargas, Marycruz. 2000. “La imprescindible cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional”, en Carrillo Salcedo, Juan Antonio (coordinador), *La criminalización de la barbarie: la Corte Penal Internacional*, Consejo General del Poder Judicial, pp. 435-455.
- Bethel, Leslie. 1992. *Historia de América Latina*, Barcelona, Critica.
- Broomhall, Bruce. 2003. *International Justice and the International Criminal Court. Between sovereignty and the rule of law*, Nueva York, Oxford.
- Cabezudo Rodríguez, Nicolás. 2002. *La Corte Penal Internacional*, Madrid, Dykinson.
- Cárdenas Aravena, Claudia. 2010. “La Cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional a la luz del principio de complementariedad”, *Revista de derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Vol. XXXIV, núm. 34, pp. 281-304.
- Chamberlain Bolaños, Cynthia. 2005. “La implementación del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional en el Derecho Costarricense en materia de cooperación”, en Guevara Bermúdez, José Antonio y Del Maso J., Tarciso (compiladores), *La Corte Penal Internacional: una visión iberoamericana*, Porrúa, pp. 839-891.
- Ciampi, Annalisa. 2005. “The Obligation to Cooperate”, en Cassese, Antonio *et al. The Rome Statute of The International Criminal Court: A Commentary*, Oxford University Press, pp. 1607-1639.
- Dondé Matute, Francisco Javier. 2008. *Derecho Penal Internacional*, México, Oxford University Press.
- _____. 2008. “La Constitución y la Corte Penal Internacional”, *Iter Criminis*, Vol. 4, núm. 6, pp. 47-66.
- _____. 2010. Reseña de la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en http://www.inacipe.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=333:crimen-y-castigo-internacional-autor-javier-donde-matute&catid=29:javier-donde-matute&Itemid=149 [consultado el 9 de abril de 2012].

- Fernández Jean, Marcel. 2008. *La Corte Penal Internacional: soberanía versus justicia universal*, Madrid, Reus.
- García Ramírez, Sergio. 2002. “Cuestiones constitucionales a propósito de la Corte Penal Internacional”, *Cuestiones constitucionales*, (ene./jun. 2002), núm. 6, pp. 175-189.
- Grammer, Christoph. 2005. “El sistema del Estatuto de Roma como fuerza motriz del derecho penal internacional. El inesperado éxito del Estatuto de Roma en América Latina”, en Kai Ambos *et al.*, *Temas Actuales de Derecho Penal Internacional. Contribuciones de América Latina, Alemania y España*, Konrad-Adenauer-Stiftung E.V, pp. 43-61.
- Jones, Adrian L. 2006. “Continental Divide and the Politics of Complex Sovereignty: Canada, the United States and the International Criminal Court”, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 39, núm. 2, pp. 227- 248.
- Lirola Delgado, Isabel y Martín Martínez, Magdalena M. 2001. *La Corte Penal Internacional. Justicia versus impunidad*, España, Ariel Derecho.
- Mejía Azuero, Jean Carlo, 2008. “Diferencias entre el Derecho Penal Internacional y el Derecho Internacional Penal”, *Prolegómenos: Derechos y valores*, Vol. XI, No. 22, pp. 181-217.
- Mochochoko, Phakiso. 2001. “The Agreement on the Privileges and Immunities of the International Criminal Court”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 25, núm. 5, pp. 638-664.
- Olásolo, Héctor. 2011. *Ensayos de derecho penal y procesal internacional*, España, Tirant Lo Blanch.
- Oosterveld, Valerie, *et al.* 2001. “The Cooperation of States with the International Criminal Court”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 25, num. 3, pp. 767-839.
- Rodríguez Pareja, Mariana, y Herencia Carrasco, Salvador. 2011. Nicaragua y la Corte Penal Internacional: un camino aun por construir, en Asuntos de Sur, en http://www.asuntosdelsur.org/opiniones/opinion/118#_ftn7 [consultado el 30 de julio de 2012]
- Schiff N., Benjamin. 2008. *Building the International Criminal Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Swart, Bert. 2005. “General Problems”, en Cassese, Antonio *et al.* *The Rome Statue of the International Criminal Court: A Commentary*, Oxford University Press, pp. 1589-1607.
- The American Society of International Law. 2009. *U.S. Policy toward the International Criminal Court: Furthering Positive Engagement*. Report of an Independent Task Force. The American Society of International Law.

Vallarta Marrón, José Luis. 2011. “La incorporación del crimen de agresión en el Estatuto de la Corte Penal Internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XI, No., pp. 435-461.

Zuppi, Luis Alberto. 2002. *Jurisdicción Universal para crímenes contra el Derecho Internacional. El camino hacia la Corte Penal Internacional*, Buenos Aires, Ad-Hoc.

Páginas de internet.

www.icc-cpi.int/

www.iccnw.org/

www.ll.georgetown.edu/

<http://crimeofaggression.info/>

Tratados internacionales

Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Carta de la Naciones Unidas.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

Otras fuentes

Informe del Comité de Presupuesto y Finanzas sobre los trabajos de su 19 periodo de Sesiones. Asamblea de Estados Parte de la Corte Penal Internacional. 2012.

Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011.

JUAN PABLO CORTÉS VILLALOBOS

Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato. Especialista en Derechos Humanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de la Coalición Mexicana por la Corte Penal Internacional. Líneas de investigación: Derecho Internacional Público, Derechos Humanos y Derecho Penal Internacional. Correo electrónico: jpcortv@gmail.com

