

# LA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL APROBADA POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA\*

Sergio GARCÍA RAMÍREZ\*\*

SUMARIO: I. *Antecedentes y comentarios.* II. *Dictamen de las Comisiones Unidas.* III. *Debate en el Senado.* IV. *Conclusiones.*

## I. ANTECEDENTES Y COMENTARIOS

La iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo el 20 de noviembre del 2001 para incorporar reformas al artículo 21 constitucional con el objeto de recibir en el orden interno la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (CPI) —y otras de carácter internacional— contenía sugerencias apreciables. En el eje de éstas se hallaba la consideración global de las relaciones entre la jurisdicción nacional —*lato sensu*— y los órganos jurisdiccionales internacionales creados por tratados o convenios de los que México es parte y cuya competencia en asuntos contenciosos ha reconocido nuestro país. Esto implicaba un puente necesario —o en todo caso muy conveniente— con la CIJ, cuya jurisdicción acogió México en 1947, y con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cuya competencia contenciosa aceptó nuestro país —sin que hubiese mayor oposición o debate— al final de 1998, con vigencia desde 1999.

\* El 14 de diciembre de 2002.

\*\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En ambos casos citados se trata de tribunales cuya jurisdicción en asuntos contenciosos ya hemos reconocido —y cuyas resoluciones tienen carácter vinculante para el Estado mexicano— y ante los que estamos compareciendo en los primeros meses de 2003. Esta comparecencia corresponde, en lo que toca al Tribunal de La Haya, al caso de los mexicanos condenados a pena de muerte en los Estados Unidos de América sin que se hubiese observado el derecho de asistencia consular que prevé la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y en lo que concierne al Tribunal de San José, al caso de una persona detenida y torturada, según se afirma en la demanda, y posteriormente sentenciada a una elevada pena de prisión con fundamento en la confesión irregularmente obtenida. Otra es la situación de la CPI. Aún no hemos ingresado al sistema de la justicia penal internacional; por ello podemos reflexionar, con cierta holgura, sobre la conveniencia y la forma de hacerlo, de ser pertinente.

En mi concepto, es deseable que México ingrese a ese sistema punitivo mundial, que constituye, por ahora, la mejor alternativa que ha sido posible construir —no obstante sus deficiencias— para enfrentar el problema de la más grave delincuencia de alcance internacional. La ausencia de dicho instrumento internacional simplemente dejaría las cosas como habían estado antes de que se contara con sesenta ratificaciones del Estatuto de Roma, cosa que ocurrió el 11 de abril de 2002, y entrara en vigor este instrumento, lo cual aconteció el 10. de julio del 2002. Dejar las cosas como habían estado significa la presencia de por lo menos tres vías para enfrentar la criminalidad internacional: acción unilateral de los países más poderosos, creación de tribunales por parte de los vencedores en las contiendas internacionales —así, en Nüremberg y Tokio— o establecimiento de aquéllos por acuerdo, siempre cuestionado, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —así, en la ex Yugoslavia y en Ruanda—. Cada una de estas opciones trae consigo características y consecuencias que no deseamos reproducir.

Ahora bien, igualmente he sostenido la pertinencia de trabajar intensamente para que la resolución que finalmente prohíbe el Constituyente Permanente —puesto que se necesita una reforma

constitucional para adoptar el Estatuto de Roma; no bastaría con una simple interpretación interna en sentido favorable, como ha ocurrido en otros países— sea el producto de un razonable consenso entre las fuerzas políticas llamadas a resolver este asunto. Sería deplorable que la decisión final generase una grieta más entre las muchas que ya asoman en el cuerpo político, y que lejos de contribuir a la unidad nacional propicie la división y el reproche. Por ello me pareció conveniente que se diera al proceso de reflexión el tiempo necesario para avanzar en un rumbo de consenso, aunque esto significara que México no formase parte —como en efecto sucedió— del grupo de países constituyentes de la Asamblea de Estados parte que dispondrían los primeros pasos del nuevo tribunal, entre ellos la provisión misma de las dieciocho magistraturas del órgano jurisdiccional instalado formalmente al inicio de 2003 en la ciudad de La Haya.

## II. DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS

El proyecto del Ejecutivo fue recibido en la Cámara de Senadores y dio origen a un laborioso proceso de análisis, consulta y discusión, que se produjo tanto en el interior de las fracciones parlamentarias como entre éstas mismas. El examen del punto, que desembocaría en una propuesta muy alejada de la que había planteado el presidente de la república, corrió a cargo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Relaciones Exteriores; Organismos Internacionales; de Justicia; de Derechos Humanos, y de Estudios Legislativos. Dichas comisiones elaboraron un dictamen que fue presentado al pleno del Senado en la víspera misma del cierre del periodo de sesiones ordinarias de 2002: el 14 de diciembre, con amplia concurrencia de legisladores. Ese dictamen propuso —como antes lo hizo la iniciativa del Ejecutivo— concentrar la reforma en el artículo 21 de la Constitución, al que se agregaría un párrafo quinto, recorriendose los actuales párrafos quinto y sexto. El dictamen fue aprobado en aquella sesión por amplia mayoría de votos, en la forma y términos que a continuación expongo.

El documento senatorial invoca diversas razones para promover la reforma que sugiere. A la cabeza figura la pertinencia de brindar adecuada protección internacional a los derechos humanos y propiciar el buen desempeño del derecho internacional humanitario. El propio documento presenta una relación de antecedentes importantes: Tratado de Versalles, Tribunal de Nüremberg, Convención en Materia de Genocidio (1948), tribunales creados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —con referencia a la posición oficial mexicana, desfavorable a esos órganos—, y reconocimiento, por parte de nuestro país, de la jurisdicción de la CIJ y de la CIDH, como ya arriba indiqué.

El propio dictamen deja constancia de un hecho que no puede ser ignorado a la hora de apreciar el Estatuto de Roma: éste —dice— “no ha sido fruto sólo de criterios técnicos jurídicos, los criterios políticos fueron determinantes tanto por la naturaleza penal que tendría, como por las disímbolas culturas y tradiciones jurídicas de los países participantes”. Así fue, sin duda. Habría que añadir, como otras veces se ha indicado, que en un instrumento de esa naturaleza coinciden las tensiones del derecho internacional, por una parte, y del derecho penal, por la otra. El producto de este “encuentro” puede resultar insatisfactorio desde la óptica estricta del derecho penal, que ha velado por el desarrollo de ciertos principios y reglas que no necesariamente preocupan en la misma medida desde la perspectiva del derecho internacional, o bien, dicho de otra manera, desde el ángulo de la persecución eficaz de los más graves crímenes internacionales.

En el dictamen hay algunas expresiones equívocas o acaso erróneas que conviene mencionar. En algún punto se dice: “México debe asegurarse que las definiciones de crímenes contenidos en los artículos 6o., 7o. y 8o. del estatuto sean interpretadas de manera congruente con la legislación nacional que al efecto se establezca”. Por supuesto, debe existir congruencia entre las fórmulas internacionales del estatuto y las recogidas en la legislación nacional, pero no es posible pretender que las definiciones de los delitos previstos en el estatuto sean interpretadas (por los órganos internacionales, se entiende, que son los llamados a aplicarlas) en los términos de la legislación

mexicana. Más bien ésta deberá informarse con las definiciones e interpretaciones que provengan del plano internacional.

También se manifiesta que "la jurisdicción de los tribunales mexicanos tendrá primacía sobre la que pudiera ejercer la corte en determinado caso, por tanto, la entrega de personas quedará condicionada a que primeramente se indague o someta a juicio al inculpado dentro del país". En este párrafo se ha tomado en cuenta, como es claro, el principio de subsidiariedad de la justicia penal internacional: la función jurisdiccional sobre los crímenes previstos en el estatuto corresponde en primer término a las instancias domésticas. Si éstas actúan en forma adecuada no habrá lugar a la intervención de la justicia internacional. Sin embargo, la parte del dictamen que he transscrito da a entender —al menos esta pudiera ser una de sus lecturas— que mientras no se investigue y juzgue anteriormente al inculpado, no podrá actuar la justicia internacional. En principio, tal conclusión es válida, salvo que se produzca una inactividad tal, por parte de la justicia nacional, que pudiera culminar en impunidad. De ser esta la hipótesis que se plantee, la justicia internacional podría intervenir con apoyo en el Estatuto de Roma.

El dictamen menciona garantías concedidas en el estatuto, pero no señala, como hubiera sido deseable —dado que este es uno de los grandes temas del debate constitucional en curso— cuáles son las semejanzas y diferencias del Estatuto de Roma con respecto a la legislación mexicana. No se dice nada, por ejemplo, en torno al problema que entraña la posible exclusión, en algunos casos, del principio *ne bis in idem*, que ha sido uno de los puntos más frecuentemente cuestionados en México. No sobra decir que esa exclusión casuística del *ne bis in idem* (que ya opera, de alguna forma, en la justicia internacional sobre derechos humanos a través del agotamiento de recursos nacionales al que sigue la consideración internacional del asunto, obviamente porque no existe conformidad con lo resuelto en la instancia nacional, aunque la decisión de ésta posea, conforme al derecho interno, autoridad de cosa juzgada) es indispensable para la buena marcha de la jurisdicción internacional, que de otra suerte podría quedar excluida en definitiva.

Asimismo, se indica en el texto que estoy comentando que la CPI:

Otorgaría al ciudadano mexicano una garantía adicional a las existentes en materia de justicia. Su propósito es eliminar la impunidad y juzgar conforme a derecho a quien cometa un delito tipificado en el estatuto, es congruente con las finalidades que persigue nuestro país, corroborando con su aceptación, los principios que rigen el derecho nacional.

Y se agrega: la corte “será una excepción a esa garantía (de acceso a la justicia: artículo 17) en casos de excepción”. Es verdad que la jurisdicción internacional representa una garantía de acceso a la justicia que corresponde a la víctima del delito, y que con ello se aleja la impunidad, pero quizás no se trate, por lo mismo, de una excepción a la citada garantía, sino de una reafirmación o de un *plus* de esta misma.

En otros extremos del dictamen, quienes suscriben éste aluden a los estudios internos realizados en la Cámara de Senadores y a los foros abiertos sobre la misma materia, así como al análisis de legislación comparada en el que se tomó en cuenta, destacadamente, los criterios y las reformas que este asunto determinó en Francia, Alemania, Bélgica, Brasil y Colombia. Empero —debo observarlo— la decisión propuesta no necesariamente coincide, y hasta difiere apreciablemente, de las asumidas en esos países.

La norma que conviene reformar es el artículo 21 —sostiene el dictamen— “en razón de que se propone un reconocimiento que contempla un régimen complementario del contenido en las garantías individuales consagradas en el título primero de la Constitución”. Éste justifica la inclusión del cambio en el título primero, y no en otra parte de la ley fundamental, pero no sustenta específicamente la elección del artículo 21 como sede constitucional de la reforma. Ahora bien, creo que el dictamen acierta al trabajar sobre este precepto de la ley suprema, en tanto se trata de plantear, de la manera más general, una salvedad al principio de jurisdicción nacional en materia penal, que ese artículo recoge a favor del Ministerio Público y de los órganos judiciales me-

xicanos. No era adecuado, en cambio, el acomodo de la reforma en los términos de la iniciativa del Ejecutivo del 2001, que también proponía añadir párrafos al artículo 21, aun cuando no se refería solamente a la jurisdicción penal, sino a cualesquiera órdenes jurisdiccionales previstos en los tratados ratificados por México.

A esto último alude otro párrafo del dictamen, que defiende la reforma sugerida por las comisiones y objeta la planteada por el presidente de la república, “no considerando adecuado por el momento establecer la jurisdicción respecto de una generalidad de tribunales internacionales aceptados en tratados presentes o futuros, como sugiere la propuesta del Ejecutivo, ni tampoco un sometimiento genérico, incondicional y permanente”. No se proporciona mayor explicación en torno a esta preferencia, que sería necesaria si se toma en cuenta —como antes manifesté— que México ya admitió la competencia contenciosa de la CIJ y de la CIDH. Además, hubiera sido muy útil ampliar la consideración del dictamen en torno al denominado “sometimiento genérico, incondicional y permanente”, puesto que la exclusión de éste a favor de un pretendido sometimiento individual, condicionado y acaso transitorio constituye uno de los aspectos sobresalientes de la propuesta senatorial, y también significa su flanco más cuestionable.

Otro rasgo de la propuesta es la incorporación del Senado de la República en el procedimiento de colaboración con la CPI: se plantea que:

El Senado, garante de la política exterior, autorice el ejercicio de la jurisdicción de la CPI en el ámbito de su competencia. Esta aprobación se hará atendiendo a las circunstancias de cada asunto en particular, con el fin de asegurar que cualquier solicitud de cooperación que se formule, sea analizada desde la perspectiva del respeto a la primacía de la jurisdicción nacional, las disposiciones del artículo 17 constitucional y la legislación aplicable.

También aquí es posible, en mi concepto, formular algunas observaciones. No considero adecuado decir que el Senado “autoriza” el ejercicio jurisdiccional de la CPI, una vez confrontado éste,

en el caso concreto, con las normas constitucionales mexicanas. De lo que se trata es de resolver si se reforma o no la ley suprema para aceptar la jurisdicción de aquel tribunal, en los términos que establece el Estatuto de Roma, instrumento que excluye la posibilidad de formular reservas o fijar condiciones.

En fin, el dictamen sugiere la siguiente adición al artículo 21 constitucional: “El Ejecutivo podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional”. Un precepto transitorio único contempla la vigencia de la reforma al día siguiente de su publicación, pretensión frecuente en nuestros procesos legislativos, que en muchos casos —éste podría ser uno de ellos, ostensiblemente— se aleja de lo que resultaría aconsejable por motivos estrictamente prácticos, que no son deleznables. Es claro que el reconocimiento del sistema de justicia penal internacional conforme al Estatuto de Roma implicaría cierto número de cambios en la legislación nacional: tal vez la emisión de una ley reglamentaria de la respectiva fracción del artículo 21, o bien, modificaciones en diversos ordenamientos, o ambas cosas, además de una conveniente preparación de los funcionarios de procuración y administración de justicia para enfrentar las novedades de la justicia internacional. Por esto convendría una *vacatio legis* de razonable duración.

### III. DEBATE EN EL SENADO

Presentado el dictamen en la sesión del 14 de diciembre, se produjo un interesante debate con participación de numerosos senadores miembros de las diversas fracciones parlamentarias. Fue notoria la diferencia de opiniones en el interior de las mismas fracciones, cuyos integrantes discutieron entre sí y emitieron votos en sentidos distintos. Los propios legisladores consideraron —como se lee en el correspondiente diario de los debates— que esta deliberación adquirió gran altura en relación con otros debates habidos en el tiempo de la misma legislatura. A continuación presentaré, en muy apretada síntesis, el parecer de los senadores que intervinieron en la sesión, en el orden en que lo hicieron. Cerraré

esta exposición con un breve comentario sobre la fórmula aprobada por el Senado y turnada, para la consideración pertinente, a la Cámara de Diputados.

1. El senador José Guillermo Herrera Mendoza (Convergencia Democrática) motivó su aceptación del dictamen en el hecho de que “no se ha aceptado de manera absoluta la jurisdicción” de la CPI; “será potestativo para el Ejecutivo reconocer esa jurisdicción, y adicionalmente intervendrá el Senado, sancionando la solicitud del Ejecutivo para someter un caso a la corte, completando así un proceso necesario para efectiva salvaguardia de las garantías de los mexicanos”. Como se ve en esta intervención —y en otras que adelante referiré—, la existencia de condiciones para la colaboración con la justicia penal internacional fue un dato destacado en la elaboración del dictamen y en la posición que a este respecto adoptó un buen número de senadores. También constituyó el aspecto más criticado por los legisladores que difirieron del dictamen pero no objetaron, sino requirieron, la participación de México en el sistema de la CPI.

2. En seguida, la senadora Gloria Lavara Mejía (PVEM) se pronunció a favor del dictamen. La CPI representa el acceso a una nueva forma de coexistencia internacional en materia jurídica. Al integrarse en este sistema, México prueba la veracidad de su postura con respecto a los compromisos internacionales que ha contraído y participa más intensamente en el establecimiento de un nuevo orden jurídico internacional.

3. La intervención del senador Jesús Ortega Martínez (PRD) puso de manifiesto la que pudiéramos llamar tercera posición frente al tema: ni la aceptación del dictamen en sus términos, ni el rechazo a participar en la CPI; la posición de este legislador, a la cabeza de su partido, fue de claro y amplio apoyo a la justicia internacional, sin condiciones diferentes de las que pudiera contener el estatuto mismo. El senador subrayó la incongruencia que a su juicio existía entre el entusiasmo que algunos manifiestan por la justicia penal internacional, de una parte, y la negativa a admitir plenamente la jurisdicción de la CPI, por la otra.

En su discurso, el mismo Ortega Martínez cuestionó la injerencia que se pretendía dar al Senado de la República en el procedimiento de colaboración con la CPI, y previno sobre la politización de las decisiones de aquella cámara en estos casos:

¿Por qué utilizar al Senado para juicios de carácter político, cuando lo que estamos pensando es que la CPI tiene que hacer sanciones jurídicas, estrictamente jurídicas? ¿Por qué posibilitar que una correlación de fuerzas, determinada por un acontecimiento electoral, tenga que determinar si México acepta la jurisdicción plena de la CPI?

Carece de sentido, advirtió, asumir la globalización en materia económica y rechazarla en materia de justicia.

El senador Ortega propuso, finalmente, otra fórmula para el proyectado párrafo quinto del artículo 21, concebida así: “El Estado mexicano reconoce plenamente la jurisdicción complementaria de la CPI, en los términos y condiciones establecidos en el Estatuto de Roma y en su ley reglamentaria”. Esta propuesta correría la suerte que expondré líneas abajo, una vez que concluya la reseña de las intervenciones que hubo en la sesión senatorial del 14 de diciembre.

La primera parte de la sugerencia del senador Ortega se halla en la misma línea de la reforma a la Constitución francesa: el Estado toma, lisa y llanamente, las disposiciones del estatuto y se obliga a cumplirlas. En la segunda parte se alude a una ley reglamentaria del estatuto, que expediría —aunque no se manifieste expresamente— el Congreso de la Unión; la referencia no parece corresponder a las normas derivadas del mismo estatuto, como son los elementos del crimen y las reglas de prueba y procedimiento. En rigor, el congreso nacional no podría reglamentar el estatuto mismo, sino expedir, en su caso, una ley que regule la actuación de los diversos órganos del Estado mexicano, y resuelva las contradicciones que pudieran existir entre aquél y la legislación interna. Así se ha hecho en otros países.

4. En su turno, el senador César Jáuregui Rojas (PAN) hizo ver que la iniciativa del Ejecutivo, presentada al Senado el año

anterior, resultaba inadecuada en tanto proponía “la existencia de una generalidad de tribunales internacionales, que todavía no están siendo sometidos a consideración de esta Soberanía”. Parecía quedar de lado el hecho de que nuestro país ya forma parte de otros sistemas internacionales de justicia, con aprobación del Senado. Sin embargo, el senador manifestó que la admisión de la CPI “viene a continuar con el proceso iniciado al haber reconocido la competencia de la CIJ y la CIDH”. Por lo que hace al punto de las garantías, añadió: “Esta cámara analizará cada asunto en particular para que atendiendo a las circunstancias y elementos presentados se posibilite al Poder Ejecutivo para reconocer esta instancia”. Al dar respuesta a una interpelación, el senador Jáuregui señaló que todos los Estados parte en el estatuto han establecido garantías o salvaguardias, y en este sentido citó, como ejemplo, el caso de Australia.

5. La siguiente intervención inició el cuestionamiento del dictamen por parte de varios legisladores. El senador David Jiménez González (PRI) manifestó el punto de vista de quienes suscribieron un voto razonado en contra de la propuesta: “lo hacemos conscientes de que, en primer lugar, estamos ante una violación flagrante a nuestra carta fundamental y, segundo, estamos también ante una afectación que, sin lugar a dudas, está mermando nuestra soberanía como Estado libre, soberano, independiente y democrático”. Advirtió el senador que la admisión de la CPI significa una cesión de soberanía y modifica sustancialmente el sistema judicial mexicano. Además, pretende conferir al Senado una función que no le corresponde y que conduce a una “ignominia”.

6. Replicó, en seguida, el senador Jorge Zermeño Infante (Partido Acción Nacional). En su concepto no existe merma de soberanía “cuando precisamente en uso de nuestra soberanía creamos este instrumento”. Tampoco es una ignominia la entrega de delincuentes: a este respecto existe el precedente de la extradición.

7. El senador Manuel Bartlett (PRI) se pronunció en contra de la pertinencia de aprobar la propuesta, no así de la intención que la determinaba. Señaló —en una línea de consideraciones frecuentada por un sector de la crítica a la CPI— que este tribunal inter-

nacional carece de independencia y está mediatisado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Destacó que los países europeos han suscrito acuerdos con Estados Unidos de América que sirven a la impunidad de los estadounidenses que incurran en delitos previstos por el estatuto. En suma, el sistema de la CPI significa prescindir de los principios constitucionales y quedar a merced del más fuerte. Se trataría, en tal virtud, de una corte para “metecos”.

8. El senador Javier Corral Jurado (PAN) se manifestó partidario de la fórmula reformadora contenida en el dictamen, que contribuirá a impedir la politización de la CPI. “Aquí no van a venir los absueltos por el Poder Judicial mexicano”, sostuvo. Ahora bien, esta última apreciación es discutible si se quiere decir con ella que quien resulte absuelto por la justicia nacional ya no podrá ser reclamado por la internacional. Reproduzco aquí el comentario que antes hice acerca de la justicia internacional y el principio *ne bis in idem*.

9. En concepto del senador Diego Fernández de Cevallos (PAN), el dictamen pretende “abrir una puerta para que, en caso dado, sea el gobierno de México, el titular del Ejecutivo, el que pueda optar por un sometimiento o una autorización o una aquiescencia a una jurisdicción, siempre y cuando cuente con la autorización previa, caso por caso, del Senado de la República”. Si el funcionamiento de la CPI es inadecuado, añadió, “yo esperaría que cualquier presidente de la república y el Senado de ese tiempo diga por las razones que se expresan aquí que no se acepta ninguna jurisdicción”.

10. En favor del dictamen habló el senador Miguel Sadot Sánchez Carreño (PRI), presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado. El dictamen merece aprobación —indicó— porque permite “reconocer, primero, la jurisdicción de ese Tribunal Internacional (la CPI), pero, por otra parte, permite compensar ante el posible atropello hacia las garantías individuales, la vigilancia de un órgano en el que se encuentran representadas todas las fuerzas políticas”.

Frente al argumento de que se pretende atribuir al Senado una función que no le compete, el mismo legislador recordó que en el parlamento han recaído funciones de “decir el derecho”, como lo acredita la declaración de procedencia. Es esto mismo lo que hará el Senado a nivel internacional: “conocer si los requisitos de la solicitud de la Corte Internacional se encuentran satisfechos, de acuerdo con nuestros criterios de derecho nacional y de acuerdo con las propias disposiciones del Estatuto de Roma”. Me parece útil observar que en el desempeño de la nueva función que se procura asignar al Senado, éste deberá aplicar criterios de derecho interno y de derecho internacional, con independencia de las decisiones que adopte, en su caso, la CPI a la luz del Estatuto de Roma. Se trata, por supuesto, de un punto delicado y controvertible.

11. En opinión del senador Raymundo Cárdenas Hernández (PRD), el principio clásico de soberanía implicó que no hubiese poderes por encima de los Estados soberanos. Hoy día se requiere un orden internacional que impida las injusticias: “el pueblo de México tiene que ser más internacionalista que nacionalista”. Si la CPI funciona de manera insatisfactoria, hay que reformarla. En esta posición del legislador quedó a la vista la confrontación entre nacionalismo e internacionalismo, que difícilmente llevaría a una solución de consenso. Esta sólo podría derivar de la admisión de la tutela del ser humano como misión esencial y superior del Estado y del orden internacional, que se articulan para ese fin.

12. El senador Demetrio Sodi (PRD) se pronunció a favor del dictamen, como medio para que México ingrese al sistema de la CPI.

13. La senadora Leticia Burgos Ochoa (PRD) opinó favorablemente acerca del dictamen. Así se intensifica la política internacional y se contribuye al mejoramiento de las instituciones.

14. El último orador, senador Antonio García Torres (PRI), cuestionó el dictamen e hizo ver que al aprobar la reforma que éste plantea se violentarían muchos preceptos constitucionales.

Concluido el debate, se puso a consideración de la asamblea la posibilidad de aceptar a discusión el proyecto alterno presentado

por el senador Ortega Martínez. Por noventa votos en contra, doce abstenciones y catorce a favor, se rechazó considerar la alternativa de reforma. La fracción del PRD anunció —en intervención del senador Raymundo Cárdenas— que había decidido no estar presente en el momento de votación del dictamen; por ello se retiró de la sesión. A continuación se votó el proyecto de decreto propuesto por las comisiones, que fue aprobado por noventa y tres votos a favor y diez en contra.

#### IV. CONCLUSIONES

En el curso de este comentario he manifestado mis puntos de vista en torno a diversos aspectos de la reforma sugerida en el dictamen y, más todavía, de la pertinencia de que México se incorpore en el régimen de la justicia penal internacional, no tanto porque éste sea ya perfecto —a la medida de las más rigurosas exigencias—, que ciertamente no lo es, sino porque constituye, hoy día, la alternativa menos gravosa —o la más adecuada, para decirlo con signo positivo— en el esfuerzo por evitar o disminuir los crímenes más graves de alcance internacional y desterrar la impunidad, que ha sido y es el mayor aliciente para los perpetradores de aquéllos.

Por otra parte, como también mencioné, la existencia de un tribunal penal internacional constituye, no obstante sus evidentes imperfecciones actuales —producto, en buena medida, del difícil proceso de consenso entre los suscriptores del Estatuto de Roma—, una vía mejor para el tratamiento de estas cuestiones que el uso de la fuerza por parte de los más poderosos, la solución unilateral de los problemas, la creación de nuevos tribunales *ad hoc* o la justicia administrada por los vencedores sobre los vencidos. No es posible ignorar, finalmente, que hay supuestos en los que un caso puede llegar a la CPI e interesar la competencia de ésta, aun cuando el Estado en el que se cometió el delito o del que es nacional el inculpado no sea parte en el estatuto. Así sucede cuando es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas quien remite el caso a la corte (artículos 12.2, a *contrario sensu*, y 13 b del estatuto).

Me parece que estos razonamientos siguen siendo válidos a pesar de la debilidad que acarrea al tribunal la notable injerencia del Consejo de Seguridad —un punto que podría figurar entre las reformas al estatuto, al cabo del periodo de aplicación establecido para ello (artículo 123)— y de la fisura que se ha abierto con los acuerdos entre gobiernos que significan la exclusión de la justicia internacional en casos sobre los que ésta debiera desplegarse, atendiendo a la nacionalidad y a la función oficial de los probables inculpados. Aún así —una novedad que no estuvo a la vista, me parece, de los proyectistas firmantes en Roma—, es preferible contar con el tribunal que prescindir de él.

Es explicable y plausible la inquietud en torno al significado que tendrá, para la vida futura del país —en sus funciones jurisdiccionales, prenda de soberanía—, la actuación de este tribunal internacional. Por ello siempre queda abierta la posibilidad de diferir la reforma constitucional correspondiente y la propia ratificación del tratado, hasta que existan las condiciones que permitan, una vez resueltas todas las interrogantes —hasta donde sea humanamente posible—, ir adelante en el proceso y conseguir una solución que convenga y convenza.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene tener a la vista el argumento que opone soberanía a jurisdicción internacional, un argumento que con cierta frecuencia han invocado países poderosos para desatender derechos de quienes no lo son tanto. Esa es la cuestión fundamental, o lo ha sido. Por ello vale la pena reexaminar el concepto de soberanía, y precisar cuál fue y cuál es su alcance. La soberanía nunca pudo identificarse con autarquía, omnipotencia o completo aislamiento. La soberanía no impide —y a menudo requiere— el trato internacional. En ejercicio de la soberanía, y no a pesar de ella, los Estados adquieren compromisos internacionales a través de actos convencionales. En esta hipótesis se plantea una situación semejante a la que surge cuando un particular celebra un contrato. El contratante no abdica de su libertad, para convertirse en siervo, sino la ejerce y así contrae obligaciones y adquiere derechos.

En cada pacto, acuerdo, convenio, convención o tratado, entre centenares de los que ha celebrado México a lo largo de su vida independiente —y justamente porque es una nación independiente, representada por el Estado nacional—, ha ocurrido aquello mismo: nuestro país ha contraído obligaciones y asumido derechos. Esto es lo que sucede en los tratados de carácter internacional, bilaterales o multilaterales. Es la columna vertebral del derecho convencional internacional y también, desde otra perspectiva, de la costumbre internacional. Si se pretendiera excluir todo deber ante otros Estados u organismos, México tendría que renunciar a la vida internacional y denunciar esos centenares de convenios que mantiene en vigor y que son parte integrante de la ley suprema de toda la unión, en los términos del artículo 133 de nuestra ley fundamental.

A través de sendas cartas —de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, por ejemplo—, México se ha obligado a formar parte de determinados organismos universales o regionales, con todas las obligaciones —y también los derechos— que ello entraña. Por medio de innumerables acuerdos, nuestro país ha contraído el deber de auxiliar a otros Estados en la persecución de delitos y el procesamiento de delincuentes, e inclusive en la entrega de éstos a la jurisdicción extranjera competente para resolver sobre la responsabilidad y la pena aplicable. Mediante diversos entendimientos convencionales, públicamente concertados y ampliamente conocidos, el Estado mexicano se ha sujetado a procedimientos de inspección y recomendación: así, en el caso de comités y comisiones vinculados con la tutela de los derechos humanos. En múltiples casos se ha pactado sobre economía, desarrollo, cultura, política, solución de controversias, régimen familiar, comunicaciones, etcétera, y en cada uno de ellos han surgido deberes y derechos para nuestro país.

Vale la pena, pues, reconsiderar el argumento de soberanía y colocarlo en sus justos términos, que son de altísimo valor para la nación —y en este sentido deben ser celosamente observados—, aunque no necesariamente traen consigo las consecuencias que en ocasiones se les atribuyen, y mucho menos implican la sustracción

a la vida internacional y a cualquier compromiso racional y pertinente con Estados o personas más allá de nuestras fronteras.

Lo que no parece posible es fijar ciertas condiciones al desempeño de la jurisdicción penal internacional, al margen de las previsiones del propio Estatuto de Roma. No sobra recordar que el estatuto no permite reservas (artículo 120). Los procedimientos para la colaboración entre el nuevo tribunal internacional y el Estado mexicano son los que aparecen, como regla general, en el mismo estatuto. Es verdad que el Estado puede y debe fijar interiormente el procedimiento que le parezca más adecuado para dar curso a las peticiones de la CPI, pero también lo es que aquél no podría significar un valladar absoluto para el desempeño de las funciones de la corte; si así fuera, se estaría actuando en sentido adverso al objeto y fin del tratado, cosa que resultaría inadmisible dentro del derecho internacional de los tratados recogido en la Convención de Viena sobre esta materia.

En el caso de que se susciten controversias sobre la actuación de la corte en asuntos específicos, el estatuto provee algunas vías de solución. Al respecto, es importante la disposición contenida en el artículo 93.3, que se refiere a la hipótesis de que la ejecución de cierta medida de asistencia requerida por la CPI a un Estado “estuviera prohibida (en éste) por un principio fundamental de derecho ya existente y de aplicación general”. En tales supuestos existe la posibilidad de allanar el problema a través de consultas, y también se contempla la modificación de la solicitud de la corte, por esta misma, “según sea necesario”. Evidentemente, no se dispone aún de lineamientos seguros sobre la interpretación que la CPI dará a este precepto.

El estatuto provee un sistema de solución de controversias. Compete a la CPI —“maestra de su propia jurisdicción”, como se suele decir: posee “competencia acerca de la competencia”— resolver las que versen sobre “las funciones judiciales de la corte” (artículo 119.1 del estatuto). Las restantes que surjan entre dos o más Estados partes —que acaso no sea la hipótesis que más interesa en este momento— se resolverán mediante negociaciones, o bien, por gestión de la Asamblea de los Estados partes o a

través de otros medios de solución recomendados por ésta, entre los que figura la presentación del caso ante la CIJ (artículo 119.2). Evidentemente, habrá que tomar en cuenta la interpretación que la CPI sustente a propósito de estos mandamientos.

La intervención del Senado es también opinable, como se observó en el debate. Es cierto que este cuerpo legislativo tiene ya funciones jurisdiccionales —la resolución última del juicio político y de la responsabilidad penal del presidente de la república, en algunos casos; no así la declaratoria de procedencia, que se reserva a la Cámara de Diputados—, pero también lo es que las razones que depositaron en el congreso determinadas atribuciones jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales, relacionadas con el equilibrio entre los poderes, no se podrían trasladar sin más a este nuevo escenario. Puesto que se quiere sustraer la justicia penal internacional a toda consideración política —y más todavía político-partidista— y encauzarla con arreglo a criterios exclusivamente jurídicos, se pudo pensar, más bien, en la intervención de un órgano jurisdiccional, quizás la propia Suprema Corte de Justicia.

Es probable que la adición sugerida para el artículo 21 constitucional, que he analizado aquí, resulte inaceptable para el sistema internacional. Si esto ocurriera, de entrada o en el examen de un caso particular, México quedaría en una situación muy desfavorable, que podemos ahorrarnos. Por lo demás, la fórmula del dictamen senatorial aprobado deja abiertas otras interrogantes. No se precisa en aquélla, ni quedó esclarecido en el debate, en qué consiste, puntualmente, el reconocimiento casuístico de la jurisdicción internacional. ¿Lo es de todo acto que la corte realice en un mismo asunto contencioso, incluso de los que no implican procesamiento actual de una persona que delinquió en México, pero ya significan desempeño de la función jurisdiccional internacional, como sería, por ejemplo, la toma de declaraciones testimoniales o el acceso a documentos?

Una vez autorizado el trámite, ¿cubriría esta autorización todos los actos sucesivos de los que tuvieron a la vista el presidente de

la república y, en seguida, la Cámara de Senadores para otorgar su aquiescencia, o sería necesario llevar a la consideración de éstos, también casuísticamente, los demás actos de colaboración requeridos por el tribunal o las disposiciones que éste emita, como autoridad judicial, sobre todo si se trata de providencias de importancia relevante?