

A 10 años de la entrada en vigor del Estatuto de Roma: breves reflexiones desde una perspectiva latinoamericana

Nicolas Boeglin¹

Introducción

El pasado 1ero de julio del 2012 la comunidad internacional celebró los 10 años de la entrada en vigor del Estatuto de Roma adoptado en julio del 1998, instrumento que instituye por vez primera en la historia una Corte Penal Internacional (CPI). Se trata de un logro importante obtenido por la comunidad internacional tendiente a establecer de manera permanente, y con competencia general, a un tribunal internacional encargado de juzgar penalmente a individuos que hayan instigado, cometido, o permitido, en el ejercicio de sus funciones oficiales, la perpetración de graves violaciones a los derechos humanos, como lo son el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. En los años previos a 1998, especialistas habían vaticinado los desafíos que significaría una jurisdicción penal universal al advertir que “el éxito de la Corte Penal Internacional dependerá de la habilidad de las delegaciones para combinar adecuadamente los ideales con imperativos de realismo político de manera de poder lograr una Corte que atraiga la adhesión universal, sin perder su eficacia para prevenir y sancionar gravísimos crímenes internacionales”² y habían recomendado, entre otros, “una Corte independiente del Consejo de Seguridad”³.

¹ Doctor en Derecho (Universidad de Paris II), LLM (Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia). Diplomado del *Institut des Hautes Études Internationales* (Universidad de Paris II). “*Diplômé*” del Instituto Internacional de los Derechos Humanos (IIDH, *Institut René Cassin*) de Estrasburgo, Francia y Miembro de dicho Instituto. Actualmente, Profesor de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR) y consultor.

² Fernandez S. A. “Elementos para el establecimiento de una Corte Penal Internacional eficaz e independiente”, Vol. 23, Revista IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos), Enero-junio 1996, pp.43-56, p.45.

³ *Ibidem*.

Una entrada en vigor con altos, bajos y ... altos

La adopción del Estatuto de Roma el 17 julio de 1998 se logró con una votación de 120 votos a favor, 21 abstenciones (entre las cuales la de México ⁴) y el notable voto en contra de China, Estados Unidos, Irak, Israel, Libia, Qatar y Yemen⁵. Dicha votación no contó con un registro electrónico, a petición expresa de la delegación de los Estados Unidos⁶.

Como habíamos tenido la oportunidad de señalarlo en el año 2000, pese a esta abrumadora mayoría de firmas obtenidas en Roma en 1998, la campaña de ratificación inicial tropezó con ciertas reservas de muchos, la cifra de 60 ratificaciones necesarias para su entrada en vigor constituyéndose en un enorme desafío (al 31 de diciembre de 1999 se contaba con tan solo 6 ratificaciones del Estatuto de Roma). De alguna manera, la ratificación de Francia en el mes de junio del 2000 (ratificación número 12 del Estatuto de Roma) vino a reactivar el proceso de apoyo a la CPI, tratándose del primer miembro Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en hacerlo y precediendo este gesto de un mes la Presidencia de la Unión Europea por parte de Francia ⁷: unos meses después de la ratificación francesa, se dio un

⁴ Véase García Ramírez S., Cuestiones constitucionales a propósito de la Corte Penal Internacional, Número 6, enero-junio del 2002, Ejournal, pp 175-189, p. 175. Artículo disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst06/CUC00608.pdf> (última consulta 19/07/2012). Se lee que la abstención de México en Roma en 1998 se justificó de la siguiente manera: "... se abstuvo en la votación y al respecto explicó que si bien el establecimiento de una Corte obedeció al deseo de la comunidad internacional de poner fin a la impunidad de los responsables de haber cometido los crímenes más graves para la humanidad, aún se podían mejorar algunos aspectos del Estatuto. Lamentó, de igual manera, el que no se hubieran incluido las armas nucleares en la lista de armas prohibidas de conformidad con las leyes y usos en los conflictos armados." (Véase Santos Villareal G.M., LA Corte Penal Internacional, Cámara de Diputados, México DF, 2010, p. 13. Documento disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-10-10.pdf>, última consulta 19/07/2012).

⁵ Para Gonzalo Monge, "En esa actitud, es curiosa la circunstancia de que Estados Unidos hace un frente común en compañía de sus enemigos del llamado eje del mal. Irán, Libia, Cuba y Corea del Norte" (ver Monge Nuñez G., "La vigencia del principio de justicia internacional" in Ulate Chacon E. (Ed.), Derecho Internacional, Derecho Comunitario y Derechos Humanos, En Homenaje al profesor Dr. José Luis Molina Quesada, San José, Facultad de Derecho, UCR, ISOLMA SA, 2009, pp. 53-72, p. 61.

⁶ Véase Brown Bartram S., "U.S. objections to the Statute of the International Criminal Court", International Law and Politics, Vol. 31 (1999), pp. 855-891, p. 855, nota 2. Texto disponible en: http://www.pict-pecti.org/publications/PICT_articles/JILP/Brown.pdf (última consulta 19/07/2012).

⁷ Ver nuestro artículo de opinión: Boeglin N. Corte Penal Internacional: buenas noticias, La Nación (Costa Rica), 12 de agosto del 2000. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2000/agosto/12/opinion6.html (última consulta 19/07/2012).

aumento importante de apoyo a la CPI, y al 31 de diciembre del 2000, ya eran 27 las ratificaciones obtenidas. Al 31 de diciembre del 2001, la maquinaria activada por las ONG, Estados comprometidos con la CPI y la Unión Europea logró aumentar la cifra a 47 ratificaciones y en abril del 2002, se obtenía la 60ª ratificación para su entrada en vigor (República Democrática del Congo).

Es de notar que para estas primeras 60 ratificaciones, se contó, por parte de América Latina, con la de Venezuela (7 de junio del 2000, 9ª ratificación), Argentina (28ª), Paraguay (31ª), Costa Rica (33ª), Perú (44ª), Ecuador (52ª) y la de Panamá (56ª). A nivel hemisférico, habría que incluir en estas ratificaciones necesarias a la entrada en vigor del texto a Trinidad y Tobago (6 de abril de 1999, 2ª ratificación del Estatuto de Roma), Belice (8ª), Canadá (14ª), Dominica - *Commonwealth of* - (29ª) y Antigua y Barbuda (34ª). Con posterioridad a la ratificación número 60, obtenida en abril del 2002, la reacción de los Estados latinoamericanos fue variada: Brasil se convirtió en el Estado Parte número 69 (20 de junio del 2002), Bolivia en el 71, Uruguay en el 72, Honduras en el 76, Colombia en el 77, República Dominicana en el 99, México en el número 100⁸, Chile el número 109⁹ y Guatemala, en el año 2012, en el Estado Parte número 121, última ratificación registrada.

Estado actual y ausencias

Al cumplir sus 10 primeros años de puesta en funcionamiento, la CPI ha sido ratificada por 121 Estados de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. A la fecha únicamente Cuba, El Salvador y Nicaragua se mantienen en América Latina sin ratificar el Estatuto de Roma. Guatemala acaba de ratificarlo el

⁸ México ratificó el Estatuto de Roma el 28 de octubre del 2005, después de aprobar una reforma constitucional que algunos comentaristas han calificado de reserva encubierta. Véase por ejemplo Becerra Ramirez M., "México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución", Volumen 6, Anuario Mexicano de Derecho Internacional (2006). Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/6/pim/pim39.htm> (última consulta 19/07/2012).

⁹ Chile ratificó el Estatuto de Roma el 29 de junio del 2009, después de una larga discusión interna en el Senado chileno y la declaratoria de constitucionalidad del 12 de junio del 2009, por parte del Tribunal Constitucional, de la ley 20357 sobre tipificación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, crímenes y delitos de guerra. Véase Riffo J.L. "Chile y la Corte Penal Internacional historia larga con final feliz". Disponible en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/chile-corte-penal-internacional/ (última consulta 19/07/2012).

pasado 2 de abril del 2012, convirtiéndose en el Estado Parte número 121¹⁰. Por su parte, Costa Rica firmó el Estatuto de Roma el 7 de octubre de 1998, y lo ratificó el 7 de junio del 2001, mediante depósito de ratificación de la ley 8083 del 7 de febrero del 2001¹¹, convirtiéndose en el Estado Parte 33. El año pasado, ratificó el APIC (Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades con la CPI) el 28 de abril del 2011.

El caso atípico de Estados Unidos

Pocas veces en la historia del derecho internacional, una superpotencia habrá desplegado tanto esfuerzos, en el marco de una estrategia tendiente a minar y a torpedear sistemáticamente toda forma de apoyo a la CPI que pudiese limitar o entorpecer su libertad de acción. De manera insólita, la firma del Estatuto de Roma por parte de la administración Clinton fue depositada el 31 de diciembre del 2000, último día para hacerlo (según el Artículo 125 del Estatuto de Roma),

¹⁰ Ver discurso del Embajador de Guatemala en La Haya, Julio Roberto Palomo Silva, con ocasión de una ceremonia oficial con ocasión de la ratificación de Guatemala, celebrada en la Corte Penal Internacional el 13 de julio del 2012: Texto disponible en: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/DF01C910-C3DF-44EC-BD72-85546FB6BB24/0/130712StatementGT.pdf> (última consulta 19/07/2012).

¹¹ La ley 8083 incluye varias declaraciones interpretativas, a saber: “**Artículo 2°.-** Las autoridades de policía administrativa y judicial, el Ministerio Público y la Procuraduría, deberán prestar toda la colaboración necesaria para atender las gestiones que se formulen respecto de la aplicación del presente Estatuto. Los jueces penales de la ciudad de San José tendrán la competencia para conocer de los actos que, por su naturaleza, deban ser del conocimiento de un órgano jurisdiccional. Contra las resoluciones que ordenen la privación de libertad y la entrega de una persona, cabrá recurso de apelación para ante el tribunal de juicio correspondiente. Para la tramitación, el diligenciamiento y la resolución de asuntos que deban tramitarse en el territorio nacional y requieran la cooperación internacional o cualquier otro acto en el cual deba aplicarse el presente Estatuto, las autoridades participantes tendrán, en cuanto sean aplicables, las mismas facultades que les confieren la Constitución Política, el derecho internacional vigente en Costa Rica y la ley. **Artículo 3°.-** El Gobierno de la República de Costa Rica interpreta que lo preceptuado en el segundo párrafo del numeral 27 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, no se aplicará en perjuicio de lo dispuesto en la Constitución Política costarricense, en los artículos 101, 110 y 151, así como en el inciso 9) de su artículo 121. Ver texto en: Ley 8083. Disponible en: http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=46014&nVersion=48536&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO (última consulta 19/07/2012).

conjuntamente con Israel y con Irán¹². Autores norteamericanos habían advertido de una posible entrada en vigor temprana de la CPI iniciando el 2002¹³, y el anuncio de la obtención de la 60ª ratificación (República Democrática del Congo) el 11 de abril del 2002 constituyó para los observadores el inicio de las hostilidades. Mediante una notificación enviada el 6 de mayo del 2002 al depositario del Estatuto de Roma (el Secretario General de las Naciones Unidas), la Administración Bush indicaba que la firma de Estados Unidos no tenía mayor implicaciones legales:

This is to inform you, in connection with the Rome Statute of the International Criminal Court adopted on July 17, 1998, that the United States does not intend to become a party to the treaty. Accordingly, the United States has no legal obligations arising from its signature on December 31, 2000. The United States requests that its intention not to become a party, as expressed in this letter, be reflected in the depositary's status lists relating to this treaty.¹⁴

Se trata sin lugar a dudas de un acto que no cuenta con precedente alguno en la historia del derecho internacional público (en particular en la práctica convencional) y que fue denunciado como equivalente al retiro de una firma por parte de expertos y de las ONG¹⁵. Esta verdadera innovación desde el punto de vista del derecho de los tratados fue seguida por Israel (28 de agosto del

¹² Notemos que unos días antes, lo hicieron Cabo Verde, Filipinas, Guyana, Mozambique, Sao Tome y Príncipe, Islas Seychelles, Yemen (el 28 de diciembre del 2000); así como Mongolia, Tanzania y Uzbekistán (el 29 de diciembre del 2000).

¹³ Por ejemplo, en un artículo de finales del año 2000, advirtiendo de la equivocada postura de Estados Unidos en relación a la CPI, y publicado en el *American Journal of International Law* del mes de enero del 2001, se lee: “*In view of the 120 affirmative votes at Rome and subsequent events, it seems altogether likely that the Statute of Rome will attract the necessary sixty ratifications and the new court will be brought into existence without the support of the United States, perhaps as early as 2002*” (Leigh M. , “Editorial Comments: The United States and the Statute of Rome”, 95, AJIL (2001), pp.124-131, p.121).

¹⁴ El texto oficial de la nota del 6 de mayo del 2002 al Secretario General de las Naciones Unidas está disponible en el siguiente sitio: <http://web.archive.org/web/20061122035340/http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/9968.htm> (última consulta 19/07/2012).

¹⁵ Recordemos a este respecto que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 es muy clara en cuanto a las obligaciones de conducta de un Estado al firmar un tratado internacional. Su artículo 18 se lee así: “18. Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor. Un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado: a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado b) si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el periodo que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que esta no se retarde indebidamente”.

2002 ¹⁶) y varios años después por Sudán (26 de agosto del 2008 ¹⁷) en relación a vaciar de toda consecuencia jurídica, cada uno de estos Estados y de manera unilateral, el alcance de su firma al Estatuto de Roma. Esta práctica de “*un-sign*” un tratado internacional - analizada desde el punto de vista constitucional y considerada contraria incluso a la misma Constitución de los Estados Unidos¹⁸ - fue denominada por expertos como “*dé-signature*” o “*non-signature*”¹⁹. El 24 de julio del 2002, la adopción de la ley ASPA por el Congreso americano (*American Servicemembers Protection Act* o Ley de Protección de los Militares de EEUU) abrió incluso la posibilidad para usar todos los medios, incluyendo los militares, para liberar a ciudadanos de EEUU bajo custodia de la CPI.

Adicionalmente, una vez que República Democrática del Congo depositó la 60^a ratificación en abril del 2002, la ofensiva diplomática en el plano bilateral por parte de Estados Unidos inició: se lee que a partir de ese período, « *le gouvernement américain a pris contact avec près de 180 Etats dans le but de conclure des accords bilatéraux garantissant le non transfert à la CPI de leurs ressortissants* »²⁰. La estrategia norteamericana buscó entonces, mediante presiones diplomáticas y económicas, negociar con Estados, sean estos Partes a la CPI o no Parte, un “acuerdo bilateral de no entrega” (más conocidos como ABI: Acuerdo Bilateral de Inmunidad) en clara violación a Art. 98 del Estatuto de Roma (²¹) en aras de

¹⁶ La nota de Israel del 28 de agosto del 2002 se lee así: “.....in connection with the Rome Statute of the International Criminal Court adopted on 17 July 1998, [...] Israel does not intend to become a party to the treaty. Accordingly, Israel has no legal obligations arising from its signature on 31 December 2000. Israel requests that its intention not to become a party, as expressed in this letter, be reflected in the depositary’s status lists relating to this treaty”. Texto disponible en la página oficial de las Naciones Unidas:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&lang=en (última consulta 19/07/2012).

¹⁷ La nota oficial de Sudán del 26 de agosto del 2008 se lee así: “Sudan does not intend to become a party to the Rome Statute. Accordingly, Sudan has no legal obligation arising from its signature on 8 September 2000.” Ibidem.

¹⁸ Véase por ejemplo, MC Laurin L. A. « *Can the President “unsign” a treaty? A constitutionnal inquiry*”, Washington University Law Review, Vol 84 (2006), pp. 1941-1982, Disponible en: <http://lawreview.wustl.edu/inprint/84-7/Mclaurin.pdf> (última consulta 19/07/2012).

¹⁹ Véase sobre el empleo del término de “*dé-signature*”, Fernandez J., La politique juridique extérieure des Etats-Unis à l’égard de la Cour Pénale Internationale, Paris, Pedone, p. 402. Y sobre el de « *non-signature* », véase Détails J., Les Etats Unis et la Cour Pénale Internationale, Collection Droits Fondamentaux, Numero 3, janvier décembre 2003, p. 20. Disponible en el sitio: <http://www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df3jdeucpi.pdf> (última consulta 19/07/2012).

²⁰ Véase Détails J., op. cit., p. 41.

²¹ De manera muy conveniente, estos proyectos de tratados bilaterales fueron presentados oficialmente por el Departamento de Estado de los Estados Unidos como proyectos de “Acuerdo sobre el Artículo 98”.

“de-construir” la cooperación internacional establecida en el texto aprobado en Roma: « *La stratégie américaine consiste à déconstruire la coopération internationale mise en place entre la Cour et les Etats dans le statut de Rome et donc à faire vaciller un traité multilatéral par l’intermédiaire d’une multitude de traités bilatéraux* ”²². No importara que fuesen o no parte al Estatuto de Roma: la orden recibida por los altos funcionarios del Departamento de Estado era clara: “*if you find a rock with a flag on it, we’ll negotiate an agreement*”²³. Mediante estos acuerdos, basados en una interpretación muy propia de dicho artículo – y denominado oficialmente bajo la fórmula mas neutra de “acuerdo sobre el artículo 98” por el Departamento de Estado de los Estados Unidos - se buscaba excluir de la jurisdicción de la CPI a nacionales norteamericanos y a personal militar de EEUU, prohibiendo su entrega a la Corte. Para algunos autores, las razones oficiales dadas por Estados Unidos no son de recibo: “Los Estados Unidos de América argumentan que los acuerdos bilaterales de inmunidad encontrarían fundamento en el artículo 98, numeral 2 del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Ello resulta absolutamente falso y no es más que una interpretación conveniente que viene a desvirtuar dicha disposición, que se refiere más bien a la existencia de compromisos o convenios anteriores a la suscripción del Estatuto en 1998, nunca a acuerdos futuros que tuvieran por finalidad proteger a criminales internacionales ni de Estados Unidos de América ni de ningún otro Estado, por lo que en aras de resguardar la integridad de este instrumento una tal disposición sólo puede ser interpretada restrictivamente, particularmente porque así lo impone un método sistemático y teleológico” (24). Leemos por parte de otro autor que “de esta manera se esta protegiendo al personal estadounidense de cualquier solicitud judicial, ya sea por delitos que prevé el Estatuto de la CPI como hasta por delitos tipificados en los códigos penales de los países firmantes de un ABI” (25). No obstante, los Estados Partes a la CPI que firmaron estos ABI se colocaron también en una

²² Véase Coulée F, “Sur un Etat tiers bien peu discret: les Etats-Unis confrontés à la Cour Pénale Internationale », 39 ADFI (2003), pp. 32-70. p. 58.

²³ Véase artículo de prensa en *The Washington Times*, del 8 de octubre del 2003. Disponible en el siguiente sitio: <http://www.washingtontimes.com/news/2003/oct/8/20031008-113708-1189r/?page=all> (última consulta 19/07/2012).

²⁴ Véase Rodríguez Morales A. J., “Los denominados acuerdos bilaterales de inmunidad”, artículo electrónico, p. 3. Artículo disponible en : http://www.geocities.ws/cienciaspenales/acuerdos_bilaterales.pdf (última consulta 19/07/2012).

²⁵ Véase Sommer C.G., “Los acuerdos bilaterales de inmunidad y el Artículo 98 de la Corte Penal Internacional”, p. 15. Texto disponible en: revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/download/33/23 (última consulta 19/07/2012).

posición ambigua con respecto al Estatuto de Roma: “los Estados parte del Estatuto que firman tales acuerdos, se encuentran en una posición de grave y abierta violación de las normas del Estatuto, que no prevé la posibilidad de presentar reservas, y cuyas normas deben ser aplicadas integralmente, y con el respeto del objeto y fin del tratado “²⁶. Para algunos autores, se trató verdaderamente de acuerdos “antídoto” promovidos por Estados Unidos para resguardarse de cualquier acción en su contra por parte de la Corte²⁷. Finalmente, en algunos casos, se ha cuestionado el procedimiento seguido por algunos Estados al descartar la aprobación de los ABI por sus respectivos Congresos, como en el caso de Colombia²⁸.

El primer ABI suscrito por Estados Unidos lo fue con Israel (suscrito el 4 de agosto del 2002²⁹). El primer ABI firmado en América Latina fue con El Salvador (suscrito el 25 de octubre del 2002, y ratificado el 29 de abril del 2004³⁰). En América Latina, seguirían los ABI firmados con República Dominicana (suscrito el 13 de septiembre del 2002), Honduras (firmado el 19 de septiembre del 2002, ratificado el 30 de mayo del 2003), Bolivia (suscrito el 19 de mayo del 2003), Nicaragua (suscrito el 4 de junio del 2003 y ratificado el 9 de julio del 2003), Panamá (firmado el 24 de junio del 2003), y Colombia (firmado el 18 de septiembre del 2003).

²⁶ Véase Schiavo E, “El Artículo 98 del Estatuto de Roma y los acuerdos bilaterales de inmunidad”, artículo digital en línea. p. 113. Disponible en: http://www.derecho.unam.mx/web2/pop/culturajuridica/pdf/CJ2_Art_5.pdf (última consulta 19/07/2012).

²⁷ Véase por ejemplo, Alcoceba Gallego A., “La ilicitud internacional de los *acuerdos antídoto* celebrados por Estados Unidos para evitar la jurisdicción de la CPI”, Anuario de Derecho Internacional, 2003, pp. 349-372. Disponible en: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/9407/1/ilicitud_alcoceba_ADI_2003.pdf (última consulta 19/07/2012).

²⁸ Con relación al ABI suscrito por Colombia con Estados Unidos, se lee que: “La tesis que se defiende señala que con “acuerdos simplificados” de esta clase, lo que realmente acontece es un caso de elusión constitucional, es decir, el montaje de una maniobra que permite eludir o evadir el control constitucional judicial, para obtener como ventaja estratégica, la vigencia de un acto subjetivo y no la vigencia de un acto jurídico del presidente, lo que en últimas resulta contrario a los contenidos de un Estado constitucional democrático” (Abello Galvis R., Quinche Ramirez M.F., “El control constitucional de los acuerdos en forma simplificada en Colombia. Un caso de evasión del control”, Vol. 8, Revista Colombiana de Derecho Internacional (2006), Pontificia Universidad Javeriana, pp. 11-52 p. 12.

²⁹ Texto disponible en: <http://www.amicc.org/docs/US-Israel.pdf> (última consulta 19/07/2012).

³⁰ Texto disponible en: <http://www.amicc.org/docs/US-EI%20Salvador.pdf> (última consulta 19/07/2012).

De unos 100 acuerdos ABIs que llegaron a firmarse en todo el mundo³¹ ya sea con Estados Partes a la CPI (en total unos 43) o ya sea con Estados que no lo fueran, tan solo 21 llegaron a ser ratificados. Costa Rica formó parte de 12 Estados Partes a la CPI que públicamente rechazaron firmar estos acuerdos bilaterales. En América Latina, esta posición de rechazo público a los ABI fue compartida con Argentina, Brasil, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Pese al carácter violatorio de las reglas estipuladas en el Estatuto de Roma de 1998, al día de hoy ninguno de los ABI firmado por Estados Unidos entre el 2002 y el 2004 ha sido objeto de alguna denuncia o de algún retiro, figuras que si son claramente previstas en el derecho de los tratados tal como quedó plasmado en la Convención de Viena de 1969 (artículo 56). Tampoco se tiene conocimiento de que estos acuerdos hayan sido objeto de alguna declaración de inconstitucionalidad por parte de jurisdicciones nacionales.

El costo de no firmar un acuerdo de no entrega (ABI)

Las recientes infidencias de los cables Wikileaks permiten conocer con mucho mayor detalle el costo para Costa Rica de mantener su estricto apego a los principios que establece el Estatuto de Roma. Sobre decir que un estudio mucho más sistemático de cada uno de los países firmantes de un ABI y las revelaciones de los cables Wikileaks permitiría conocer con mucho mayor detalle la estrategia norteamericana y el tipo de presiones ejercidas, caso por caso. En lo relacionado a Costa Rica, leímos en la edición de La Nación del 13 de agosto del 2011³² que EEUU suspendió, entre el 2004 y el 2006, la ayuda militar

³¹ Véase uno de los pocos estudios en español sobre los ABIs suscritos por Estados Unidos, elaborado por la ONG denominada ICCnow. Disponible en: http://www.iccnw.org/documents/CICCFBS_BIAstatus_Current_sp.pdf (última consulta 19/07/2012). Un interesante trabajo de sistematización por parte de la Universidad de Georgetown en los Estados Unidos permite acceder al texto de unos 96 ABIs suscritos por los EEUU y se encuentra en la siguiente dirección electrónica: http://www.ll.georgetown.edu/guides/article_98.cfm (última consulta 19/07/2012). Otros esfuerzo por reunir el texto de mas de 100 de estos ABIS se encuentra en la siguiente dirección de la ONG denominada AMICC: http://www.amicc.org/usinfo/administration_policy_BIAs.html (última consulta 19/07/2012).

³² Ver nota de prensa La Nación (Costa Rica) del 14 de marzo del 2011, *Estados Unidos quitó ayuda al país por no firmar acuerdo de inmunidad*. Disponible en <http://www.nacion.com/2011-03-14/Investigacion/NotasDestacadas/Investigacion2711020.aspx> (última consulta 19/07/2012).

a Costa Rica y que este país dejó de percibir unos 400.000 US\$ anuales en entrenamiento policial entre 2004 y 2006. Asimismo, Costa Rica quedó excluida, entre el 2005 y el 2006, de los beneficios de un fondo de \$40 millones anuales que Estados Unidos creó para la implementación del TLC (Tratado de Libre Comercio con América Central y República Dominicana también conocido por sus siglas en inglés CAFTA-DR). Los cables Wikileaks citados indican que incluso el embajador estadounidense en San José presionó para buscar una “alternativa jurídica” que permitiera a Costa Rica aprobar un ABI sin que el texto del acuerdo tuviese que pasar por la Asamblea Legislativa. Se lee en el cable citado con fecha de noviembre del 2005 que

President Pacheco is not opposed to an Article 98 agreement per se, but he and his foreign minister, Roberto Tovar, recognize that such an agreement would not be ratified by the Legislative Assembly. This is because of widespread support for the International Criminal Court (ICC), one of whose magistrates is Costa Rican, and the belief that an Article 98 agreement somehow undermines the ICC and weakens Costa Rica's commitment to multilateralism and international law. Consequently, the GOCR's position for the last two and a half years has been that it would consider only an Article 98 agreement that would not have to be submitted to the Legislative Assembly for approval.³³

En el mismo cable citado, el embajador norteamericano en San José precisa adicionalmente que está en busca de algun “trick” y que adicionalmente, la Embajada deberá de convencer a los magistrados de la Sala Constitucional:

The Costa Rican constitution requires that international agreements negotiated by the executive branch be approved by the Assembly before they can be deemed valid. There is an exception, however, for lesser-rank "protocols" derived from an existing international agreement and expressly authorized by that agreement. Such a protocol can be promulgated by the executive without legislative approval. The trick is to identify an existing international agreement that can serve as a legal foundation for the scope of

³³ Cable confidencial de la Embajada de Estados Unidos en San José, reproducido en La Nación (Costa Rica), 14 de marzo del 2011: <http://www.nacion.com/2011-03-14/Investigacion/Archivo/N14-ARTI3/WIKILEAK46028.aspx> (última consulta 19/07/2012).

protections contained in an Article 98 agreement. We must not only persuade President Pacheco, but ultimately the Constitutional Chamber of the Supreme Court .

El canciller de Costa Rica de la época, Roberto Tovar, según el cable citado,

dijo al Embajador /de Estados Unidos/ que estaba trabajando en una ‘alternativa’ para el Artículo 98 fundamentada en acuerdos existentes entre los Estados Unidos y Costa Rica y en el derecho costarricense existente. Esperaba tener una propuesta escrita en dos semanas

y justificó su retraso al Embajador de Estados Unidos debido a la preparación por parte de su despacho de los alegatos de la demanda presentada por Costa Rica contra Nicaragua³⁴. Esta demanda fue efectivamente registrada³⁵ ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya en relación a los derechos de navegación y derechos conexos en el Río San Juan, el día 29 de septiembre del 2005. No obstante, las aseveraciones hechas al Embajador de Estados Unidos por parte del entonces canciller de Costa Rica fueron descartadas por el interesado indicando “No, no, no. Imposible. Uno no puede comprometerse a lo imposible”³⁶. Finalmente, la “alternativa jurídica” ideada por el Embajador de Estados Unidos en San José nunca prosperó.

Las sanciones contra Costa Rica se extendieron durante tres años hasta el 2 de octubre de 2006, día en que, consciente de los efectos contraproducentes de esta estrategia, el Presidente Bush suspendió la prohibición de otorgar

³⁴ Véase cable de noviembre del 2005, reproducido *in extenso* en La Nación, 14 de marzo del 2011, el cual precisa: “Ambassador followed up by phoning Tovar the morning of November 21 and asking him, in light of his comment to the press and his earlier suggestion to Ambassador to do “something” about Article 98, whether the time might be right for renewed discussions. Tovar replied that at the moment he is completely consumed with preparing a brief for Costa Rica, s border dispute case against Nicaragua in the International Court of Justice (ICJ). After that, he will think about how to craft an Article 98 solution and committed to get back with Ambassador on this issue after the holidays. U.S. Military Assistance Comes To An End “. Disponible aquí: <http://www.nacion.com/2011-03-14/Investigacion/NotasSecundarias/Investigacion2711111.aspx> (última consulta 19/07/2012).

³⁵ Ver texto oficial de la demanda interpuesta por Costa Rica contra Nicaragua en La Haya por los derechos de navegación y derechos conexos en el Río San Juan en septiembre del 2005. Texto disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/133/8268.pdf> (última consulta 19/07/2012).

³⁶ Véase entrevista con el ex canciller de Costa Rica Roberto Tovar, La Nación, 14 de marzo del 2011. Disponible aquí: <http://www.nacion.com/2011-03-14/Investigacion/NotasSecundarias/Investigacion2712229.aspx> (última consulta 19/07/2012).

financiamientos a los Estados Partes de la CPI opuestos a la firma de un ABI. “Entendemos (la decisión del Presidente Bush) como un reconocimiento a la decisión de Costa Rica de pertenecer a la Corte Penal Internacional, institución llamada a tutelar los principios jurídicos para combatir la impunidad por los crímenes más atroces que lesionan los derechos humanos” declaró unos días después el Canciller de Costa Rica Bruno Stagno³⁷.

La CPI y la negociaciones con la Unión Europea (UE)

Como es sabido, la Unión Europea, cuyos Estados Miembros suministran en la actualidad “más del 50% de la financiación de la CPI³⁸, decidió tempranamente promover su apoyo como bloque regional a la CPI: la decisión 2001/443/PESC del Consejo de la UE con fecha del 11 de junio del 2001 constituyó la primera base del edificio que la UE iría construyendo con el tiempo en aras de incorporar su apoyo a la CPI como elemento de su política exterior común. El texto indicaba, entre otras cosas, que

A fin de contribuir al objetivo de la pronta entrada en vigor del Estatuto, la Unión Europea y sus Estados Miembros harán todo lo posible para potenciar este proceso, planteando, siempre que proceda, la cuestión de la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión más amplia posible al Estatuto de Roma y su aplicación en negociaciones o en diálogos políticos con terceros Estados, grupos de Estados u organizaciones regionales pertinentes³⁹.

En el 2003, la Unión Europea reafirmó esta posición de apoyo a la CPI como elemento de su PEC (Política Exterior Común). El Plan de Acción adoptado en el 2004 vino a reforzar esta posición, y ambos instrumentos han sido

³⁷ Véase entrevista con el canciller de Costa Rica Bruno Stagno en La Nación, 5 de octubre del 2006. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2006/octubre/05/ultima-sr850882.html (última consulta 19/07/2012).

³⁸ De Rivera Lamo de Espinoza, M, “La Unión Europea y la Corte Penal Internacional especial referencia a las nuevas modalidades de cooperación en el marco de la complementariedad positiva en el caso colombiano”, in *Perspectiva Iberoamericana sobre la Justicia Penal Internacional*, Vol. I (2011), pp. 31-39, p. 35. Disponible en: http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/Anuncios/Perspectiva_Iberoamericana_Justicia_Penal_Internacional_Portada.pdf (última consulta 19/07/2012).

³⁹ Ver texto de la decisión 2001/443/PESC integral disponible en: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/icc0es.pdf> (última consulta 19/07/2012).

recientemente reforzados con la Decisión 2011/168/PESC adoptada por el Consejo de la Unión Europea el 21 de marzo del 2011⁴⁰.

Al iniciar las negociaciones de la UE con América Central en relación a la negociación de un Acuerdo de Asociación a partir del 2005, apareció la exigencia europea en el marco del componente denominado “Diálogo Político” según la cual los Estados centroamericanos debían apoyar y ratificar el Estatuto de Roma. Esta posición de los delegados de la Unión Europea encontró objeciones de varios países, en particular de El Salvador, Nicaragua y Guatemala, que no son Estados partes a la CPI (los dos primeros siguen sin serlo a la fecha de hoy). Adicionalmente, El Salvador, Honduras, Nicaragua⁴¹, Panamá y República Dominicana firmaron un ABI con EEUU. Y además, El Salvador, Honduras⁴², Nicaragua y Panamá⁴³ lo han ratificado y se convierten en los únicos 4 Estados de América Latina en haberlo hecho. A nivel hemisférico, habría que añadir a Guyana y precisar que tanto Colombia (⁴⁴)

⁴⁰ Sobre el Plan de Acción del 2004, *ibídem*, pp. 34-35; sobre la decisión del 2011/168/DESC, *ibídem*, pp. 32-34

⁴¹ El caso de Nicaragua es atípico en la región: suscribió un ABI el 4 de junio del 2003 y este acuerdo fue ratificado un mes después, el 9 de julio del 2003, convirtiéndose en el primer ABI ratificado en América Latina. Texto del ABI (versión en inglés) disponible en: <http://www.ll.georgetown.edu/guides/documents/Nicaragua03-126.pdf> (última consulta 19/07/2012). Adicionalmente, es el único país latinoamericano que, para cada una de las resoluciones que adopta año tras año la Asamblea General de la OEA sobre la necesidad de apoyar y ratificar el Estatuto de Roma, incluye una declaración oficial que se lee así: “*En lo que respecta a la renovación del llamado a considerar la ratificación o adhesión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el Gobierno de Nicaragua no puede acompañar el presente texto de resolución debido a que en Nicaragua no existen aun las condiciones propicias para adherirse a la Corte Penal Internacional*”. Ver por ejemplo la Resolución AG-RES_2777_XL-0-10 del 2010, Disponible en este sitio: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2577_XL-O-10_esp.pdf (última consulta 19/07/2012).

⁴² ABI suscrito por Honduras con Estados Unidos el 18 de septiembre del 2002 (ver texto en: <http://www.amicc.org/docs/US-Honduras.pdf>, última consulta 19/07/2012) y aprobado, según la ONG ICCnow, por el Congreso hondureño el 20 de mayo del 2003 por un estrecho margen de 65 contra 62 votos.

⁴³ ABI suscrito por Panamá con Estados Unidos el 23 de junio del 2003 (ver texto en: <http://www.amicc.org/docs/US-Panama.pdf>, última consulta 19/07/2012). La firma de este acuerdo por las autoridades de Panamá se dio siete días después de una gira del Presidente de Panamá en Washington en relación con la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio, según cables de prensa panameños. Ver por ejemplo: <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2003/08/03/hoy/portada/1169655.html>. (última consulta 19/07/2012).

⁴⁴ El texto del acuerdo bilateral suscrito por Estados Unidos y Colombia el 17 de septiembre del 2003 esta disponible en el siguiente sitio de la Universidad de Georgetown: http://www.ll.georgetown.edu/guides/documents/Colombia03-128_000.pdf (última consulta 19/07/2012). Es de notar que además, Colombia emitió al momento de depositar su instrumento

como Antigua y Barbuda lo han hecho vía “opción alternativa” sin pasar por un trámite de ratificación ante su respectivo Congreso).

Reflexiones conclusivas

Las breves conclusiones a las que podemos llegar no son muy halagadoras en relación a los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica. El caso de este último demuestra que el peso de una larga tradición de respeto y apego al derecho internacional y a la defensa de los derechos humanos pudo más ante la arremetida de la administración Bush y el abanico de presiones diplomáticas y económicas de toda clase ejercidas por el aparato diplomático norteamericano. Recordemos a este respecto que el entonces Embajador de Costa Rica en Nueva York, Bruno Stagno, fue designado en septiembre del 2004 como Presidente de la Asamblea de Estados Partes a la CPI (cargo que ocuparía del 2005 hasta el 2008, siendo Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica); y que, gracias a Panamá, quién la presentó como su candidata, la jurista costarricense Elizabeth Odio (quién fungiera como Vicepresidente del Tribunal Penal para la Ex Yugoslavia entre 1993 y 1995) integró la CPI en el 2003 con una abrumadora victoria de 60 votos a favor – de 83 – en febrero del 2003⁴⁵. Sin lugar a dudas se trata de importantes victorias diplomáticas de un país como Costa Rica, y de un notable ejercicio de tenacidad y de fidelidad a los principios proclamados en Roma, pese a los vientos adversos. Una lección, para muchos de que, pese a la tormenta y a las presiones, es la defensa de los principios la que prima y la que, en última instancia, siempre debiera imponerse. Ojalá las celebraciones para estos 10 años de entrada en vigor del Estatuto de Roma incidan para que los tres Estados de la región latinoamericana que aún no lo han hecho, respondan al llamado de Roma, de manera a confortar a América Latina como región comprometida con los derechos humanos, la lucha contra la impunidad y con lo que une a ambos: la justicia penal internacional.

de su ratificación del Estatuto de Roma en el mes de agosto del 2002, una declaración que descarta por 7 años (en virtud de la cláusula denominada “disposición transitoria” contenida en el artículo 124 del Estatuto de Roma) la competencia de la CPI para crímenes de guerra cometidos en territorio colombiano o por nacionales de este país. Ver texto completo de esta declaración en el siguiente sitio: http://www.iccnw.org/documents/Colombia_DeclarationRatificationAug2002_sp.pdf (última consulta 19/07/2012).

⁴⁵ Nota de prensa, La Nación (Costa Rica) del 5 de febrero del 2003. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2003/febrero/05/pais2.html (última consulta 19/07/2012).

Bibliografía:

- Alcoceba Gallego A., "La ilicitud internacional de los *acuerdos antidoto* celebrados por Estados Unidos para evitar la jurisdicción de la CPI", Anuario de Derecho Internacional, 2003, pp. 349-372. Disponible en: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/9407/1/ilicitud_alcoceba_ADI_2003.pdf
- Abello Galvis R., Quinche Ramirez M.F., "El control constitucional de los acuerdos en forma simplificada en Colombia. Un caso de evasión del control", Vol. 8, Revista Colombiana de Derecho Internacional (2006), Pontificia Universidad Javeriana, pp. 11-52, p. 12.
- Becerra Ramirez M., "México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución", Volumen 6, Anuario Mexicano de Derecho Internacional (2006). Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/6/pim/pim39.htm>
- Brown Bartram S., "U.S. objections to the Statute of the International Criminal Court", International Law and Politics, Vol. 31 (1999), pp. 855-891, p. 855, nota 2. Texto disponible en: http://www.pict-pecti.org/publications/PICT_articles/IILP/Brown.pdf
- Boeglin N. Corte Penal Internacional: buenas noticias, La Nación (Costa Rica), 12 de agosto del 2000. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2000/agosto/12/opinion6.html
- Fernandez S. A. "Elementos para el establecimiento de una Corte Penal Internacional eficaz e independiente", Vol. 23, Revista IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos), Enero-junio 1996, pp.43-56, p.45.
- Coulée F, "Sur un Etat tiers bien peu discret: les Etats-Unis confrontés à la Cour Pénale Internationale », 39 ADFI (2003), pp. 32-70. p. 58.
- Fernandez J., La politique juridique extérieure des Etats-Unis à l'égard de la Cour Pénale Internationale, Paris, Pedone, p. 402. Y sobre el de « *non-signature* », véase Details J., Les Etats Unis et la Cour Pénale Internationale, Collection Droits Fondamentaux, Numero 3, janvier décembre 2003, p. 20. Disponible en el sitio: <http://www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df3jdeucpi.pdf>
- Garcia Ramirez S., Cuestiones constitucionales a propósito de la Corte Penal Internacional, Número 6, enero-junio del 2002, Ejournal, pp 175-189,
- MC Laurin L. A. « *Can the President "unsign" a treaty? A constitutionnal inquiry* », Washington University Law Review, Vol 84 (2006), pp. 1941-1982, Disponible en: <http://lawreview.wustl.edu/inprint/84-7/Mclaurin.pdf>
- Riffo J.L. "Chile y la Corte Penal Internacional historia larga con final feliz". Disponible en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/chile-corte-penal-internacional/
- Rodriguez Morales A. J., "Los denominados acuerdos bilaterales de inmunidad", artículo electrónico, p. 3. Artículo disponible en : http://www.geocities.ws/cienciaspenales/acuerdos_bilaterales.pdf
- Santos Villareal G.M., LA Corte Penal Internacional, Cámara de Diputados, México DF, 2010, p. 13. Documento disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-10-10.pdf>
- Sommer C.G., "Los acuerdos bilaterales de inmunidad y el Artículo 98 de la Corte Penal Internacional", p. 15. Texto disponible en: revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/download/33/23
- Schiavo E, "El Artículo 98 del Estatuto de Roma y los acuerdos bilaterales de inmunidad", artículo digital en línea. p. 113. Disponible en: http://www.derecho.unam.mx/web2/pop/culturajuridica/pdf/CJ2_Art_5.pdf
- Ulate Chacon E. (Ed.), Derecho Internacional, Derecho Comunitario y Derechos Humanos, En Homenaje al profesor Dr. José Luis Molina Quesada, San José, Facultad de Derecho, UCR, ISOLMA SA, 2009, pp. 53-72, p. 61.