

PREPARACIÓN DIPLOMÁTICA Y RAZONES QUE DIERON LUGAR A LA CREACIÓN DE UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL PERMANENTE

PROF. MILAGROS BETANCOURT C.*

SUMARIO

I. Presentación. II. Gestiones diplomáticas y proceso de adopción del Estatuto. 1. El Comité Especial o *ad hoc*. 2. El Comité Preparatorio. 3. La Conferencia diplomática de Roma. III. La sociedad civil en la creación de la Corte Penal Internacional. IV. La actuación de Venezuela en las negociaciones. V. Bibliografía

* Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello. Estudios de post grado en Derecho Administrativo en la Universidad de Alcalá de Henares en España y la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Embajador retirado del Servicio Exterior de Venezuela. Ex Director de Tratados Internacionales y de Asuntos Multilaterales en el MRE. Ex Director Ejecutivo del Centro Empresarial de Conciliación Arbitraje CEDCA. Jefe de la Cátedra de Instituciones de Derecho Internacional de la Universidad Católica Andrés Bello.

I. PRESENTACIÓN

Nuevamente agradezco a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales me ha invitado a participar en este foro homenaje al doctor Alberto Arteaga por haber sido galardonado con el premio Alma Mater de la UCV, distinción más que merecida. Reciba mis felicitaciones doctor Arteaga y mi saludo afectuoso. Así mismo deseo saludar al Presidente y demás miembros de la academia, al moderador Doctor Luciano Lupini y a los compañeros de panel.

Me corresponde comentar sobre las gestiones diplomáticas y políticas que llevaron a la adopción del Estatuto de Roma y la creación de la Corte Penal Internacional, un poco el desarrollo de ese proceso. Me referiré no solo a la actuación de los Estados en las distintas instancias que fueron creadas para conducir el proceso de negociaciones, sino además al trabajo de la sociedad civil. Asimismo, de manera resumida abordaré la participación de Venezuela y su destacado desempeño en temas relevantes.

II. GESTIONES DIPLOMÁTICAS Y PROCESO DE ADOPCIÓN DEL ESTATUTO

Para tener un panorama completo y comprender el desarrollo del proceso que llevó a la creación de la Corte Penal Internacional, es preciso comentar algunos antecedentes del siglo XX que iniciaremos en 1947. Una vez culminado el trabajo de los tribunales especiales creados mediante el *Tratado de Londres* de 1945¹, para el enjuiciamiento de

¹ Llamado también Carta de Londres, fue suscrito entre las cuatro Potencias Aliadas de la Segunda Guerra Mundial-Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Rusia el 8 de agosto de 1945. Para enjuiciar individuos y organizaciones acusados de crímenes de guerra, se anexaron los Estatutos del Tribunal Militar Internacional.

los grandes criminales de guerra, el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg y el Tribunal Militar Internacional para el Extremo Oriente con sede en Tokio, la comunidad internacional tomó conciencia de la necesidad de contar con una instancia internacional de carácter permanente a la que pudieran ser llevados los responsables de crímenes atroces contra la humanidad y evitar la impunidad. Por ello, ese año, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su II período de sesiones, encomienda a la Comisión de Derecho Internacional (CDI)², la elaboración de un Proyecto de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad,³ (aprobado por cierto mucho tiempo después) y en 1948 se le da el mandato a la misma Comisión para elaborar un Proyecto de Estatuto para una Corte Penal Internacional⁴. Sin embargo, la situación política mundial para ese momento y la guerra fría dejaron a un lado las intenciones de concretar estas propuestas, que se retoman sólo 50 años después, cuando en 1989, en el marco de una sesión especial de la Asamblea General, Trinidad y Tobago propuso crear un tribunal penal internacional especializado en la lucha contra el tráfico de drogas⁵

Luego, la misma Asamblea General de la ONU ya en su período ordinario de sesiones de ese mismo año 89, solicitó a la CDI que examinara esta cuestión ⁶ y le encomienda de nuevo preparar un Proyecto de Estatuto para una Corte Penal Internacional, que concluye y presenta a consideración en 1994.

Durante este lapso entre 1989 y 1994, las situaciones ocurridas en la ex Yugoslavia con motivo de la desmembración de la Federación y en Ruanda por el conflicto interno, durante las cuales se perpetraron gravísimas violaciones a los derechos humanos, comprobados genocidios y

² Organismo creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1947 con el objetivo de codificar y promocionar el Derecho internacional.

³ Conjuntamente con la sistematización de los “Principios de Derecho Internacional Reconocidos por el Estatuto y las Sentencias del Tribunal de Nuremberg”, Resolución 177 (II) de la Asamblea General del 21 de noviembre de 1947.

⁴ Resolución 260B (III) del 9 de diciembre de 1948.

⁵ Fue incluido como tema suplementario en el programa del 44o período de sesiones de la Asamblea General. “, *Informe de la Sexta Comisión*, Doc. ONU A/44/770, 24 de noviembre de 1989.

⁶ Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 44/39, Doc. ONU A/RES/44/39, 4 de diciembre de 1989.

actos constitutivos de crímenes de lesa humanidad, ante la someter a los responsables a las respectivas jurisdicciones internas, llevó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a crear los Tribunales *Ad Hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda, en 1992 y 1994, respectivamente⁷, cuestionados de alguna manera por su naturaleza *ex post facto*, pero cuyos Estatutos fueron una de las principales fuentes para la elaboración del Estatuto de Roma. Teníamos para ese momento ya un cuerpo de normas consolidado en materia de Derechos Humanos, pero era necesario tener una instancia permanente para juzgar y sancionar de manera individual a los responsables de tan horribles actos.

Es en definitiva en 1995 entonces, cuando se inician formalmente los trabajos para la creación de una Corte Penal Internacional (CPI), que se desarrollaron en tres instancias o fases consecutivas, las dos primeras en la sede de la ONU en Nueva York.

1. El Comité Especial o *ad hoc*

Creado por la Asamblea General que trabajó entre 1995 y 1996, con el mandato de revisar los aspectos sustantivos y administrativos del Proyecto de Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional y *con base en esa revisión “considerar los arreglos para convocar una conferencia internacional de plenipotenciarios”*.⁸ Fue esta una fase retórica, en la que los estados expusieron sus criterios y posiciones en cuanto a la necesidad, importancia e interés en crear la Corte. Allí se fueron conformando claramente las tendencias que se verían reflejadas posteriormente en las negociaciones. Así pues, de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Francia y Reino Unido respaldaban e impulsaban la constitución de la Corte, así como Canadá, España, Italia y Noruega, entre otros; los Estados Unidos, Rusia y China, se mostraban reticentes a la idea así como Israel e India, y otro grupo de países, más cautelosos, se inclinaba por esperar si efectivamente se mantenía la disposición política para que el proceso avanzara.

⁷ Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas número 808 del 22 de febrero de 1992 y número 955 del 8 de noviembre de 1994, respectivamente.

⁸ Resolución AG/RES 49/53 del 9 de diciembre de 1994.

2. El Comité Preparatorio

Trabajó por dos años, de 1996 a 1998, cuyo mandato específico era *“continuar discutiendo los principales aspectos del estatuto preparado por la comisión de derecho internacional, ... y tomando en cuenta los diferentes criterios expresados, elaborar textos, con el fin de preparar un texto consolidado y aceptable de proyecto de convención para una corte penal internacional y como siguiente paso su consideración por una conferencia de plenipotenciarios. Debía basar sus trabajos en el proyecto de la CDI, el informe del Comité ad-hoc, los comentarios escritos presentados por los estados y las contribuciones de las organizaciones relevantes”*.⁹

Además de los documentos antes citados, en esta fase se trabajó con dos proyectos de Estatuto paralelos, el texto de la CDI y la propuesta elaborada por Francia y se comenzaron a negociar los artículos y a alcanzar los primeros acuerdos.¹⁰

América Latina estuvo representada en estas dos primeras etapas por Argentina, México y Venezuela, países que tuvimos una participación muy activa y permanente, que apoyábamos la creación de la Corte y logramos posiciones comunes en la mayoría de los temas a negociar. Posteriormente poco antes de la Conferencia de Roma y en esta misma, se incorporaron Brasil, Colombia y Chile, entre otros.

Como parte de las gestiones diplomáticas para avanzar en el proceso, en esta etapa se creó el grupo de países amigos de la CPI o *Like-minded States*, Venezuela entre ellos, cuya actuación durante las negociaciones tuvo mucha fuerza. Al inicio era un grupo pequeño, pero en Roma, ya éramos más de 40.

3. La Conferencia Diplomática de Roma

Convocada mediante Resolución de la Asamblea General de la ONU 52/160 del 15 de diciembre de 1997, se realizó en Roma del 18 de junio al 17 de Julio de 1998, con base en el mandato dado al Comité Preparatorio y cuyo objetivo era concluir las negociaciones y aprobar el Estatuto. La Conferencia designó para realizar su trabajo, una Comisión

⁹ Resolución AG/RES .50/46 del 11 de diciembre de 1995.

¹⁰ Resolución AG/RES 51/207 del 17 de diciembre de 1996.

general, una Comisión de trabajo, y un Comité de Redacción, integrado por dos (2) representantes de cada uno de los idiomas oficiales de la ONU, designados a título personal (para el español, España y Venezuela en la persona del Embajador Víctor Rodríguez Cedeño).

A pesar de todo lo avanzado durante los tres (3) años anteriores, a Roma llegamos con un documento de 1300 corchetes, con asuntos muy densos aún sin resolver, a los que se referirá precisamente el Embajador Víctor Rodríguez Cedeño.

El proceso de negociación durante la Conferencia fue complejo, complicado y de mucho detalle, que se condujo a través de grupos informales para poder alcanzar textos, que luego eran aprobados en la Comisión general.

Con el fin de facilitar las negociaciones y acuerdos políticos, se tomó la decisión de no dejar constancia del desarrollo de estas reuniones de los grupos informales, solo de lo discutido y aprobado en las sesiones formales. Fue preciso actuar de esta manera por la complejidad de los asuntos a resolver, las dificultades para conjugar los diversos sistemas jurídicos y la necesidad de acoplar los aspectos técnicos con los intereses políticos de los Estados.

Debo destacar que a pesar de su postura, que muchos de los países que no apoyaban la creación de la Corte, participaron de manera activa y permanente en todo el proceso de negociación, e incluso en algunos casos contribuyeron a lograr textos concertados, aunque claro, en ocasiones dificultaban la labor para evitar concluir los trabajos.

A pesar de las dificultades y escollos a superar, finalmente se logró “el texto aceptable” para todos, y cerca de la medianoche del 17 de Julio de 1998, (fecha de culminación de la Conferencia, acordada por los Estados) se adoptó el Estatuto de Roma mediante votación nominal, solicitada por los Estados Unidos, y fue aprobado por 120 votos a favor, 7 en contra (entre ellos por supuesto Estados Unidos e Israel) y 21 abstenciones.

El Estatuto de Roma no es un texto perfecto sino perfectible, producto de una difícil negociación pero que ha marcado un hito trascendental en la historia de la humanidad.

Luego de su adopción se inició el proceso para elaborar los documentos adicionales como los Elementos de los Crímenes, las Reglas de

Procedimiento y prueba necesarios para el funcionamiento de la Corte, así como las normas para el financiamiento, los acuerdos sede y de relaciones con la ONU, así como de inmunidades y privilegios. En este momento comenzó un lobby internacional, liderizado por los Estados amigos de la corte (*likeminded States*) y el apoyo de la sociedad civil, a lo que me referiré de seguidas, para lograr las ratificaciones necesarias tan pronto como fuera posible. El Estatuto entró en vigor cuatro (4) años después de su adopción, el 1 de julio de 2002, justamente hace 20 años en la fecha de hoy, en un tiempo récord en relación con el promedio de los tratados en Naciones Unidas.

III. LA SOCIEDAD CIVIL EN LA CREACIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

El trabajo diplomático desplegado por los Estados no hubiera tenido éxito sin el apoyo de las Organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos, que fue determinante en las etapas de negociación y en la creación de la Corte.

Las ONGs muy activas durante el Comité Preparatorio y sus opiniones tomadas en cuentas conforme al mandato del Comité. En 1996 en Nueva York se constituyó la Coalición por la Corte Penal Internacional (CCPI), una red de más de 2000 organizaciones no gubernamentales reunidas en su seno, que participó en el proceso de creación y lo sigue haciendo muy activamente con el objetivo de fortalecer la cooperación con la Corte y abogar por una institución justa y efectiva. Fueron invitadas formalmente por el Secretario General de las Naciones Unidas a participar en la Conferencia Diplomática de Roma, (en la cual tuvieron una actuación muy destacada. El apoyo de las ONGs fue trascendental en temas como el tratamiento a las víctimas, y las reparaciones, por citar solo dos ejemplos.

Así mismo, como parte de las gestiones políticas, se realizaron varias sesiones informales de negociación, dos en Italia y una en Países Bajos, en la que participaron en igualdad de condiciones tantos los representantes oficiales como los integrantes de la sociedad civil, para hacer avanzar el proceso y contribuir a acercar posiciones. Esto fue definitivamente clave para la conclusión del Estatuto.

IV. LA ACTUACIÓN DE VENEZUELA EN LAS NEGOCIACIONES

Finalmente, aun cuando la situación actual de Venezuela en relación con la CPI es lamentable, por decir lo menos, no quisiera terminar esta exposición sin referirme someramente a la actuación de Venezuela en el proceso. Como antes señalé, nuestro país tuvo una participación muy activa desde el inicio. Estuvimos en todas las reuniones del Comité *ad hoc*, del Comité Preparatorio y en la Conferencia de Roma. Durante el proceso se consultó al Ministerio de Justicia y al Ministerio Público, en los temas de su competencia. Para la Conferencia de Roma, la Cancillería impartió instrucciones precisas, sobre la base de las posiciones que se habían sostenido a lo largo de los trabajos previos y preparatorios.¹¹

La delegación de Venezuela contribuyó, y así está reseñado en diversas fuentes, a la adopción de algunas normas de importancia en el Estatuto como lo relativo al carácter autónomo e independiente que debía tener la Corte, la necesidad imperativa de contar con una sala de cuestiones preliminares como instancia para contrarrestar las amplísimas facultades del Fiscal, el régimen de las penas¹², y el funcionamiento de la Asamblea de Estados Parte, entre otras. Además de haber integrado el Comité de Redacción de la Conferencia, como ya lo mencioné.

Fuimos una delegación pequeña, e integrada por las mismas personas (Víctor Rodríguez Cedeño, Milagros Betancourt C. y Norman Monagas L.) a lo largo de todo el proceso, lo que ayudó mucho a la Conferencia de Roma también asistieron el Canciller para el momento, Miguel Ángel Burelli Rivas, el Embajador ante las Naciones Unidas,

¹¹ Oficio X-DICE-CJ No. 83 de fecha 8 de junio, emanado Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores. Copia en archivo personal Milagros Betancourt C.

¹² En este punto, la posición de Venezuela fue decisiva para que otras delegaciones que tenían las mismas dificultades constitucionales que nuestro país para aceptar la cadena perpetua, y que permitieron adoptar el texto de consenso contenido en el artículo 107 del Estatuto de Roma. La delegación en Roma recibió mediante Memorandum No.635 del 8 de Julio instrucciones del Ministro mediante las cuales “se autoriza aceptar esta última penalidad (prisión de por vida)...estrictamente revisable a los 25 años y únicamente cuando así lo justifiquen la gravedad de los hechos o las circunstancias personales del convicto”. Copia en archivo personal Milagros Betancourt C.

Ramón Escovar Salom, y el Consultor Jurídico adjunto Roger Yépez Martínez.

En la Conferencia de Roma, al momento de adoptar el Estatuto, el Ministro de Relaciones Exteriores, votó a favor del Estatuto y explicó su voto como sigue: “La Delegación de Venezuela deja constancia, al firmar, de que la Carta Constitucional de la República prohíbe la pena de muerte y la de la cadena perpetua; y que si acepta la forma en que esta última se adopta y por la garantía que el mismo Estatuto establece de tener en cuenta para aplicarla la gravedad del delito y la condición del delincuente así como la seguridad del que la pena será revisada a los 25 años”¹³

Venezuela suscribió el Estatuto tres (3) meses después en la misma ciudad de Roma, el 17 de octubre de 1998, luego de un proceso de consultas con todos los organismos del Estado competentes en la materia.

Fue Venezuela el primer país de Iberoamérica en ratificar el Estatuto el 7 de junio de 2000 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Lamentablemente aún están pendientes de adoptar las leyes necesarias para su implementación.

Paradójicamente Venezuela es también el primer país de Iberoamérica que actualmente es objeto de una investigación en la Corte (Situación I) y de un examen preliminar (situación II).

V. BIBLIOGRAFÍA

BASSIOUNI, M, Cherif (Compilador) *The Statute of the International Criminal Court. A Document History*, Transnational Publishers, Inc. Ardsley, New York, 1998.

LIROLA D., Isabel y MARTIN M. Magdalena. *La Corte Penal Internacional. Justicia vs. impunidad*, Ariel Derecho, Barcelona, 2001.

CUENCA, S., “Narcotráfico: ¿Un crimen de lesa humanidad en el estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional?”, *Anuario Ibero-Americano de Derecho Internacional Penal, ANIDIP*, vol. 1, 2013, pp. 105-134. Junio, 2013.

DOCUMENTOS DE NACIONES UNIDAS. www.un.org

¹³ Acta final de la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios para el establecimiento de una Corte Penal Internacional. Documento <https://www.un.org> > icc >

Acta final de la Conferencia Diplomática de plenipotenciarios para el establecimiento de una Corte Penal Internacional. Documento <https://www.un.org-icc>

Informe de la Sexta Comisión, Doc. ONU A/44/770, 24 de noviembre de 1989.

RESOLUCIONES:

Asamblea General:

Resolución 177 (II) del 21 de noviembre de 1947.

Resolución 260B (III) del 9 de diciembre de 1948.

Resolución AG/RES 44/39, Doc. ONU A/RES/44/39, 4 de diciembre de 1989

Resolución AG/RES 49/53 del 9 de diciembre de 1994.

Resolución AG/RES 50/46 del 11 de diciembre de 1995

Resolución AG/RES 51/207 del 17 de diciembre de 1996

Consejo de Seguridad:

Resoluciones CS/ 808 del 22 de febrero de 1992 y CS/ 955 del 8 de noviembre de 1994, respectivamente.