



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

“LA REMISIÓN DE LA SITUACIÓN DE DARFUR, SUDÁN, A  
LA CORTE PENAL INTERNACIONAL POR EL CONSEJO DE  
SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS”

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA:**

**MÓNICA MARLENE CRUZ ESPINOSA**

**DIRECTOR: DR. RICARDO MÉNDEZ-SILVA**



**MÉXICO, D.F.**

**2010**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad Nacional Autónoma de México, noble institución del pueblo mexicano, por abrirme las puertas de sus aulas, auditorios y bibliotecas, en las que he encontrado un mundo lleno de conocimiento, pensamiento crítico y cultura que me ha convertido en una mejor persona y me ha enseñado el camino a una vida más plena.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y a sus profesores por su esfuerzo cotidiano para sembrar en los alumnos los conocimientos y valores que les permitirán ser profesionistas competentes y, sobre todo, ciudadanos más útiles y comprometidos con la solución de los problemas que aquejan a nuestro país.

Al Instituto de Investigaciones Jurídicas y a su comunidad por recibirme en su seno, fortaleciendo mi identidad y formación universitaria, y por brindarme los recursos necesarios y un espacio privilegiado para la realización de este trabajo.

Al Doctor Ricardo Méndez-Silva por su invaluable labor en la conducción de esta tesis pero, más aún, por honrarme generosamente con la oportunidad de colaborar con él en sus actividades de investigación y docencia y de continuar aprendiendo de su ejemplo y experiencia.

A mis sinodales, profesores Lourdes González Prieto, Laura Márquez de la Mora, José Antonio Murguía Rosete y Lucía Irene Ruiz, por sus valiosos comentarios y sugerencias que enriquecieron significativamente este trabajo.

A mis padres, porque gracias a su esfuerzo y apoyo he alcanzado esta meta, y a todos los miembros de mi familia que siempre se han interesado y me han animado a seguir adelante en mis proyectos. Gracias a todos por su confianza.

A Sergio, por acompañarme en estos años de aprendizaje y descubrimiento, por compartir mis alegrías y ser mi sostén en los momentos difíciles.

## INDICE

### LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

### CAPÍTULO I. ESTABLECIMIENTO DE UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL: ANTECEDENTES

1. Periodo previo a 1945.....	7
2. Los Tribunales Militares Internacionales de Núremberg y Tokio.....	13
3. El trabajo de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.....	17
4. Los Tribunales Internacionales <i>ad hoc</i> para la ex Yugoslavia y Ruanda...	23

### CAPÍTULO II. EL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

1. La Conferencia de Roma y la adopción del Estatuto que crea la Corte Penal Internacional.....	29
2. Proceso de ratificación y entrada en vigor.....	34
3. El Estatuto de Roma: principales disposiciones.....	36
3.1.Naturaleza de la Corte Penal Internacional.....	37
3.2.Competencia.....	43
3.2.1. Competencia material.....	43
3.2.2. Competencia personal.....	47
3.2.3. Competencia temporal.....	48
3.3.Mecanismos de activación de la competencia.....	48
3.4.Estructura y funciones.....	49
3.4.1. La Asamblea de Estados Parte.....	50
3.4.2. La Presidencia.....	51
3.4.3. Las Secciones.....	51

3.4.4. La Fiscalía.....	51
3.4.5. La Secretaría.....	52
4. Integración de la Corte Penal Internacional e inicio de funciones.....	52
4.1.Preparativos e inicio de funciones.....	52
4.2.Recepción de comunicaciones y apertura de las primeras investigaciones.....	54
4.2.1. Las comunicaciones dirigidas al fiscal de la CPI.....	54
4.2.2. La remisión de situaciones por Estados parte.....	56
4.2.2.1. República Democrática del Congo.....	57
4.2.2.2. Uganda.....	59
4.2.2.3. República Centroafricana.....	60
4.2.3. Remisión de la situación de Darfur, Sudán, por parte del Consejo de Seguridad.....	61

### **CAPÍTULO III. EL TRATAMIENTO DE LA CRISIS DE DARFUR POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS**

1. Origen y características del conflicto en Darfur.....	63
1.1.Antecedentes históricos de Sudán y de la región de Darfur.....	63
1.2.La crisis actual de Darfur.....	69
1.3.La reacción de la comunidad internacional.....	75
2. El trabajo del Consejo de Seguridad respecto a Darfur.....	77
2.1.Facultades del Consejo de Seguridad en materia de paz y seguridad internacionales.....	77
2.2.La crisis en Darfur como amenaza a la paz y la seguridad internacionales.....	80
2.3.Establecimiento de la Comisión Independiente de Investigación.....	85
2.3.1. El informe de la Comisión Independiente de Investigación: la recomendación de remitir la situación de Darfur a la CPI.....	87
2.4.Las primeras sanciones contra Sudán por la situación en Darfur.....	91

**CAPÍTULO IV. LA FACULTAD DE REMISIÓN DE UNA SITUACIÓN A LA CORTE PENAL INTERNACIONAL POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS: SU APLICACIÓN AL CASO DE DARFUR**

- 1. La relación entre el Consejo de Seguridad y la Corte Penal Internacional **95**
  - 1.1.El Artículo 13 inciso b) del Estatuto de Roma..... **101**
- 2. La remisión de la situación de Darfur, Sudán, a la Corte Penal Internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas..... **104**
  - 2.1.La disyuntiva entre remitir la situación a la CPI o recurrir a otras alternativas: los tribunales internacionales *ad hoc* y los tribunales “internacionalizados o mixtos”..... **104**
  - 2.2.La Resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad..... **109**
- 3. La situación de Darfur ante la Corte Penal Internacional: desarrollos posteriores..... **116**
  - 3.1.La determinación del fiscal de iniciar una investigación..... **116**
  - 3.2.La presentación de cargos y la liberación de las primeras órdenes de aprehensión en el caso Darfur..... **118**
  - 3.3.La obligación del gobierno de Sudán de cooperar con la CPI..... **120**
  - 3.4.El seguimiento por parte del Consejo de Seguridad de los avances en el cumplimiento de la Resolución 1593 (2005)..... **122**
  
- CONCLUSIONES..... 125**
  
- FUENTES DE INFORMACIÓN..... 131**

## LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

<b>ACNUDH</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>AEP</b>	Asamblea de Estados Parte del Estatuto de Roma
<b>AG</b>	Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas
<b>CCPI</b>	Coalición por la Corte Penal Internacional
<b>CDI</b>	Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas
<b>CII</b>	Comisión Independiente de Investigación sobre Darfur
<b>CS</b>	Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas
<b>CPI</b>	Corte Penal Internacional
<b>DIH</b>	Derecho Internacional Humanitario
<b>ELS</b>	Ejército de Liberación de Sudán
<b>EPLS</b>	Ejército Popular de Liberación de Sudán
<b>ER</b>	Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional
<b>HRW</b>	<i>Human Rights Watch</i>
<b>LRA</b>	<i>Lord's Resistance Army</i>
<b>MJI</b>	Movimiento para la Justicia y la Igualdad
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>RCA</b>	República Centroafricana
<b>RDC</b>	República Democrática del Congo
<b>SCPI</b>	Sala de Cuestiones Preliminares I de la Corte Penal Internacional

## INTRODUCCIÓN

La adopción en 1998 del Estatuto de Roma (ER) que creó la Corte Penal Internacional (CPI) ha sido calificada como un hito en el desarrollo del Derecho Internacional y no es una exageración. A través de este instrumento se consolidó una aspiración de destacadas personas que visualizaron -desde el Siglo XIX- la necesidad de que existiera una instancia judicial internacional que persiguiera y enjuiciara a los individuos responsables de actos especialmente odiosos para la sociedad internacional porque laceran los principios que le son más preciados: la paz y el respeto a la dignidad humana. Y fue un hito no sólo por los altos fines que persigue esta nueva institución, sino porque el proceso que llevó a su establecimiento ha representado una revolución en la lógica que tradicionalmente había seguido el orden normativo internacional. El individuo, al cual ya se le había reconocido una personalidad jurídica internacional en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ahora también puede ser sujeto de responsabilidad penal internacional.

La tarea de promover el establecimiento de una institución de esta naturaleza fue asumida por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde sus primeros años de vida, movida por el deseo de evitar que hechos como los acontecidos en la Segunda Guerra Mundial sucedieran de nuevo. Así, en 1948 encargó a la Comisión de Derecho Internacional (CDI), creada un año antes, estudiar la posibilidad de crear un tribunal internacional que juzgara a los responsables de cometer genocidio u otros “delitos” para los cuales se le reconociera competencia. No sobra mencionar que en ese mismo año y mediante la misma resolución, la Asamblea General había adoptado la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. El camino no fue fácil y por momentos pareció estancarse indefinidamente, sin embargo, en la década de los noventa -con el deshielo de la Guerra Fría, que trajo también el auge de cruentos conflictos internos- los Estados fueron más proclives

a apoyar los trabajos de la CDI, la cual concluyó su proyecto de estatuto de un tribunal penal internacional en 1994.

La convocatoria a la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional se emitió finalmente en diciembre de 1997. 160 Estados concurrieron a Roma ya con importantes consensos sobre el proyecto circulado por el Comité Preparatorio, pero también con posiciones contrarias en puntos nodales del mismo. La negociación no fue fácil, fue necesario adoptar soluciones que no satisficieron a todos, pero finalmente se logró la aprobación de un estatuto que estableció las condiciones normativas para garantizar la viabilidad, permanencia e independencia del nuevo tribunal y que fue apoyado por 120 votos a favor. Cuatro años después, en julio de 2002, el Estatuto de Roma entró en vigor tras reunir las 60 ratificaciones requeridas y otras seis más y actualmente cuenta con 110 Estados parte.

Una de las cuestiones más sensibles en los trabajos preparatorios del estatuto y en las negociaciones finales fue la relativa al vínculo que debería existir entre el nuevo tribunal y la Organización de las Naciones Unidas, específicamente, lo referente al papel del Consejo de Seguridad (CS). El resultado fue una posición intermedia que estableció los criterios mínimos de independencia para el tribunal pero que al mismo tiempo reconoció la primacía del Consejo de Seguridad en materia de paz y seguridad internacional. Así, al Consejo se le otorgó la facultad de solicitar a la Corte –actuando al amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas- la suspensión de alguna investigación o enjuiciamiento por un periodo de doce meses susceptible de renovación; y también de remitir una situación a la Corte en la que en opinión del Consejo pudieran estarse cometiendo uno o varios crímenes competencia de la misma. Mención aparte merece el eventual papel que se le reconozca al Consejo de Seguridad en la definición del crimen de agresión, asunto que quedó pendiente en Roma.

La Corte inició sus funciones en marzo de 2003 y rápidamente el fiscal comenzó a recibir comunicaciones provenientes de personas y grupos en varios

países con informaciones relativas a presuntos crímenes que podrían ser conocidos por la CPI. Sin embargo, la primera situación que ameritaría la apertura de una investigación formal por parte de la Fiscalía sería remitida por el propio Estado parte involucrado, la República Democrática del Congo. Posteriormente se recibirían, por la misma vía, las situaciones de Uganda y de la República Centroafricana. La cuarta investigación emprendida por el fiscal fue la relativa a Darfur, región de Sudán, que le fue remitida en marzo de 2005 por el Consejo de Seguridad conforme a lo dispuesto por el artículo 13, inciso b), del Estatuto.

La crisis en Darfur se desató a principios de 2003 cuando estalló una rebelión armada que ha sido cruelmente reprimida por el gobierno sudanés no sólo mediante sus fuerzas armadas regulares sino echando mano de grupos paramilitares y cometiendo serias violaciones al Derecho Internacional Humanitario y a los derechos humanos de la población civil. No obstante que este conflicto ha originado una grave crisis humanitaria, que tiene una de sus principales expresiones en las miles de personas que se han visto forzadas a abandonar sus hogares para convertirse en desplazados internos o refugiados en el vecino Chad, el Consejo de Seguridad no se ocupó del asunto sino hasta inicios de 2004. Un año después, en marzo de 2005, el Consejo tomó la decisión de remitir la situación de esta región a la CPI, tras imponerse la posición de la mayoría de sus miembros a la de Estados Unidos que –en consonancia con su abierto rechazo a la Corte- había propuesto la creación de un nuevo tribunal penal internacional *ad hoc* para que conociera de las atrocidades que se estaban perpetrando en Darfur.

Sin regatear la relevancia de las primeras situaciones investigadas por el fiscal, el caso que ocupa la atención de este trabajo es el relativo a la región de Darfur, en Sudán, por ser el primero en el que el Consejo de Seguridad utiliza la atribución que le confiere el Estatuto de Roma para remitir una situación –que involucra a un Estado no parte del mismo- al fiscal de la Corte para su análisis.

Como es bien sabido, el Capítulo VII de la Carta otorga amplias facultades al Consejo para atender situaciones que representen una amenaza o

quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales. Por su parte, el Estatuto de Roma otorga al Consejo de Seguridad la potestad de remitir situaciones a la CPI únicamente señalando que su decisión deberá fundamentarse en el citado capítulo. Se trata de una nueva facultad del Consejo sobre la cual no puede saberse aún cómo habrá de ejercerse y qué resultados arrojará, de ahí la importancia de realizar un estudio monográfico sobre el primer caso en el que se pone en práctica este mecanismo con el objetivo de sistematizar y comprender el proceso que llevó a su implementación, así como de explorar los alcances y los límites del mismo.

En función del problema planteado se han fijado los siguientes objetivos para esta investigación: conocer el régimen general de la Corte Penal Internacional, con especial interés en la facultad de remisión otorgada al Consejo de Seguridad; identificar las características del conflicto en Darfur, Sudán, que ameritaron su atención por parte del Consejo; conocer las acciones que emprendió este órgano al ocuparse de esta situación; distinguir los elementos que influyeron o determinaron la decisión del Consejo de ejercer la facultad de remisión respecto a Darfur; y, finalmente, realizar un análisis sobre los alcances y limitaciones de esta facultad en función de esta primera experiencia.

Así, el primer capítulo revisa brevemente los antecedentes relativos a la idea de constituir un tribunal penal internacional que combatiera la impunidad respecto a los crímenes internacionales más graves. En el segundo se expone cuál fue el régimen que se adoptó en Roma y se hace un recuento del proceso de ratificación del Estatuto, la entrada en vigor del mismo y el inicio de funciones de la Corte Penal Internacional.

El tercer capítulo describe las características del conflicto en Darfur y el tratamiento que el Consejo de Seguridad dio al mismo en el marco de sus competencias en materia de paz y seguridad internacionales. Y en el cuarto capítulo se analiza la facultad de remisión conferida al Consejo por el Estatuto de Roma, la decisión de remitir la situación de Darfur al fiscal de la Corte y sus implicaciones para Sudán y el resto de los Estados miembros de las Naciones

Unidas, así como el seguimiento que el Consejo ha dado a la misma para garantizar su cumplimiento, además de reseñar brevemente los desarrollos que esta situación ha tenido en el seno de la CPI.

Finalmente, en las conclusiones se hace un balance de esta primera experiencia, señalando los aspectos positivos que deben fortalecerse así como los principales obstáculos que este nuevo mecanismo institucional está encontrando en su camino, siempre a la luz de los altos fines que inspiraron su establecimiento.

# CAPÍTULO I

## ESTABLECIMIENTO DE UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL: ANTECEDENTES

### 1. PERIODO PREVIO A 1945

La aspiración de establecer un tribunal penal internacional que fuera competente para juzgar a aquellos individuos responsables de violaciones graves al Derecho Internacional fue expresada en repetidas ocasiones con anterioridad a los acontecimientos que, acaecidos en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, provocaron que se echaran a andar los dos primeros ejercicios efectivos de jurisdicción internacional de este tipo: los tribunales militares internacionales de Núremberg y Tokio. Juan Manuel Gramajo<sup>1</sup> ha identificado por lo menos doce iniciativas en este sentido previas a 1945, provenientes de distintos actores, no sólo estatales, sino también de individuos, de instituciones intergubernamentales y no gubernamentales. De éste y otros autores se retomarán sólo algunas de estas propuestas que -en mi opinión- representaron los adelantos más claros en la idea de constituir un tribunal penal internacional.

Entre éstas destaca, por su carácter visionario, la de Gustav Moynier fundador del Comité Internacional de la Cruz Roja que ya en 1870, a propósito de un comentario hecho sobre la Convención de Ginebra de 1864 sobre el trato debido a soldados heridos, señaló la necesidad de crear un tribunal internacional que garantizara su vigencia. Dos años después retomaría esa idea, escandalizado por las atrocidades cometidas en la guerra franco-prusiana, para proponer que tal tribunal fuera establecido por medio de un tratado y que su jurisdicción se activara automáticamente en el caso de un conflicto entre los Estados parte. Esta propuesta fue rechazada tajantemente por los juristas más notables de la época

---

<sup>1</sup> Juan Manuel Gramajo, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2003, pp. 49-65.

en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, en las que se logró el primer avance significativo en la codificación del derecho de los conflictos armados<sup>2</sup>.

Tal reacción se derivó de la concepción que se tenía en esa época sobre el Derecho Internacional, como un ordenamiento donde los únicos sujetos eran los Estados y donde sólo estos podían ser internacionalmente responsables por los actos de sus agentes. Incluso cuando ya se había aceptado que determinadas conductas cometidas por particulares atentaban contra los intereses y valores comunes de los Estados –*delicta iuris gentium*–, provocando un desarrollo normativo que para finales del siglo XIX y principios del XX se traducían en un conjunto de tratados que definían tales comportamientos y que encargaban a los Estados su persecución, juzgamiento y sanción, en ninguno de ellos se hacía una mención expresa al principio de responsabilidad penal internacional del individuo<sup>3</sup>. Lo anterior se explica porque no le era reconocido a éste ningún grado de subjetividad jurídica, lo que estos tratados establecían eran obligaciones para los Estados mas no para los individuos. Este mecanismo de aplicación indirecta de las normas de Derecho Internacional a través de los tribunales nacionales arrojaba un alto índice de impunidad, sobre todo cuando los responsables de estos crímenes eran parte –o gozaban del favor- del grupo en el poder en el Estado involucrado<sup>4</sup>.

Poco tiempo después, tras la catástrofe que significó la Primera Guerra Mundial, en la Conferencia de Paz de Versalles en 1919 se discutió la posibilidad de crear un tribunal internacional para juzgar los crímenes de las potencias centrales (Alemania, Austria-Hungría, Bulgaria y Turquía) y de sus agentes civiles

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>3</sup> Véase Juan Carlos Velázquez Elizarrarás y José Antonio Murguía Rosete, *Responsabilidad internacional penal y cooperación global contra la criminalidad*, México, FCPyS-UNAM, 2004, p. 19; e Isabel Lirola Delgado y Magdalena M. Martín Martínez, *La Corte Penal Internacional. Justicia versus impunidad*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, p. 15. Estas autoras señalan como ejemplos de estos instrumentos internacionales los siguientes (p. 29): la Convención Internacional para la Protección de Cables Submarinos de 14 de mayo de 1884; el Tratado Anglo-portugués de 1914 relativo a la Protección sobre los Vinos de Oporto y Madeira; y los instrumentos protectores que expresamente prohibían determinadas conductas, entre ellos los relativos a la prohibición de la esclavitud (Convención de Ginebra de 1926), a la prohibición de la trata de blancas (Convención de París de 1902 y de Ginebra de 1921 y 1933), a la represión de la circulación de publicaciones obscenas (Convención de Ginebra de 1923) y del tráfico de estupefacientes (Convención de Ginebra de 1932).

<sup>4</sup> William A. Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 1.

y militares. En el texto del acuerdo de paz firmado el 28 de junio de 1919, las potencias aliadas –Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Italia y Japón<sup>5</sup>-, así como otras potencias asociadas, acordaron acusar “públicamente a Guillermo II de Hohenzollern, ex emperador de Alemania, por ofensa suprema contra la moral internacional de la santidad de los tratados”<sup>6</sup> y determinaron la institución de un tribunal especial integrado por cinco jueces provenientes de cada una de las potencias vencedoras para juzgar al ex mandatario. Del mismo modo se impuso a Alemania la obligación de entregar a sus nacionales acusados de infringir las leyes y costumbres de la guerra para que fueran juzgados en los tribunales militares de las potencias aliadas y asociadas<sup>7</sup>.

Finalmente estas disposiciones no fueron aplicadas ya que el gobierno de los Países Bajos rechazó la petición de entregar a Guillermo II, que se encontraba asilado en su territorio, alegando que su enjuiciamiento por el tribunal especial sería ilegal al basarse en la aplicación retroactiva de una ley penal; y respecto a los juicios contra las autoridades civiles y militares alemanas por los tribunales de las potencias vencedoras, Alemania nunca aceptó esta obligación y fue necesario llegar a una solución de compromiso conforme a la cual los aliados señalarían a los funcionarios alemanes sospechosos de haber cometido crímenes de guerra para que fueran juzgados por las cortes alemanas, en lo que se conoció como los juicios de Leipzig<sup>8</sup>. Así, de un total de 896 inculcados por las potencias aliadas<sup>9</sup>, el

---

<sup>5</sup> Modesto Seara Vázquez puntualiza que lo pactado en Versalles fue un “compromiso entre las posiciones” muy distintas de los aliados, en consonancia con intereses también diferentes. Véase Modesto Seara Vázquez, *La paz precaria de Versalles a Danzing*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1980, p. 17. Respecto al tema del enjuiciamiento de los responsables de iniciar la guerra y de cometer crímenes de guerra, la postura de Estados Unidos fue contraria a la del resto de los aliados pues rechazaba cualquier medida que debilitara significativamente a Alemania y se pronunció en contra del establecimiento de una jurisdicción internacional. En consecuencia, si ésta se establecía no contaría con la participación norteamericana, la cual se limitaría al enjuiciamiento de los crímenes cometidos contra sus ciudadanos y sus propiedades. Véase Samantha Power, *Problema infernal. Estados Unidos en la era del genocidio*, México, FCE, 2005, pp. 45 y 46.

<sup>6</sup> Artículo 227 del Tratado de Versalles. Modesto Seara Vázquez, *La paz precaria...*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>7</sup> Artículo 228, *idem*.

<sup>8</sup> William A. Schabas, *op. cit.*, pp. 3 y 4.

<sup>9</sup> En realidad, y de acuerdo a datos de Gary J. Bass citados por José A. Guevara, la primera lista conjunta de posibles imputados rondó la cifra de tres mil nombres, posteriormente, al ser suprimidos los de algunos sospechosos de nivel inferior, ésta se redujo a 1,580 (800 por Bélgica, 600 por Francia, 130 por Reino Unido y 50 por Italia). Tras un ulterior recorte, Francia y Bélgica presentaron los nombres de 334 sospechosos cada una, Reino Unido 97 y otros países pequeños

gobierno alemán sólo reconoció la posible responsabilidad de 45, de los cuales sólo 12 fueron juzgados y 6 de ellos condenados por el Tribunal Superior de Leipzig<sup>10</sup>. De manera inaudita, un gran número de inculpados logró escapar de los centros de detención. Los que finalmente resultaron condenados obtuvieron penas vergonzosamente reducidas y muchos fueron eximidos de responsabilidad tras reconocer los hechos que se les imputaban pero alegando el principio de obediencia debida<sup>11</sup>.

Pese a estos pobres resultados y a las críticas que suscitaron estos procedimientos, resalta que –como señala Juan Manuel Gramajo- el Tratado de Versalles fue el primer instrumento internacional donde se previó la posibilidad de sancionar directamente a los individuos que actuaban como agentes del Estado en violación del Derecho Internacional, lo que significó un precedente trascendental en el combate a la impunidad que solía imperar para los autores de estas transgresiones<sup>12</sup>.

Un año después, en 1920, se celebró el Tratado de Sèvres entre las potencias aliadas y asociadas y Turquía donde también se incluyeron (en su artículo 230) disposiciones relativas a la entrega de los responsables tanto de los actos criminales cometidos contra nacionales de los aliados como contra sus propios nacionales<sup>13</sup> para su juzgamiento por un tribunal especial<sup>14</sup>. Este tratado

---

sumaron un total de 854. Véase José A. Guevara B., “Breve introducción a los antecedentes históricos de la Corte Penal Internacional”, en José A. Guevara B. y Narciso Dal Maso J. (coordinadores), *La Corte Penal Internacional: una visión iberoamericana*, México, Editorial Porrúa y Universidad Iberoamericana, 2005, p. 7.

<sup>10</sup> Juan Manuel Gramajo, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*, *op. cit.*, p. 53.

<sup>11</sup> José A. Guevara Bermúdez, “La Corte Penal internacional (Un acercamiento a su competencia y jurisdicción)”, en Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara Bermúdez (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Universidad Iberoamericana-American University-Fontamara, 2004, p. 693.

<sup>12</sup> Juan Manuel Gramajo, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>13</sup> En 1915 el gobierno turco había iniciado una campaña de exterminio contra su población de origen armenio que se saldó con un millón de armenios asesinados. José A. Guevara B., “Breve introducción a los antecedentes...”, *op. cit.*, p. 7.

<sup>14</sup> Ya en la Declaración anglo-franco-rusa del 24 de mayo de 1915 las potencias aliadas se habían pronunciado por establecer la responsabilidad del gobierno turco y sus agentes por “crímenes contra la humanidad y la civilización” cometidos dentro de su territorio principalmente contra la población armenia. De acuerdo a Juan Manuel Gramajo, ésta fue la primera referencia hecha al término ‘crímenes contra la humanidad’. Juan Manuel Gramajo, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*, *op. cit.*, p. 57. En 1919, los británicos que aún ocupaban Turquía comenzaron a presionar al gobierno turco para que llevara ante la justicia a los responsables del genocidio

nunca fue ratificado por Turquía, así que nunca se llevó a cabo un juicio con base en tales arreglos, y tres años después fue sustituido por el Tratado de Lausanne, que mejoró las condiciones impuestas a Turquía incluyendo una Declaración de Amnistía para todas las ofensas cometidas entre el 1º de agosto de 1914 y el 20 de noviembre de 1922<sup>15</sup>.

Ya en el ámbito de actuación de la Sociedad de Naciones, organización internacional surgida también en la Conferencia de Paz de Versalles, fueron adoptadas en el año de 1937 dos convenciones internacionales<sup>16</sup> que forman un antecedente significativo en el proceso que se está esbozando<sup>17</sup>, se trató por un lado de la Convención de Ginebra para la prevención y la represión del terrorismo y por el otro de la Convención para la creación de una Corte Penal Internacional, encargada de juzgar a los individuos que infringieran las normas del primer instrumento<sup>18</sup>. Pese a la condena generalizada de los Estados respecto a los actos terroristas, ninguna de estas dos convenciones obtuvo el número necesario de ratificaciones para entrar en vigor pues se toparon con un contexto de creciente

---

armenio. Como resultado de este esfuerzo fue establecido en abril de ese año un tribunal en Constantinopla que juzgó y sentenció a dos altos funcionarios por la deportación de armenios y por haber actuado “contra la humanidad y la civilización”: el comandante de policía Tefvik Bey fue condenado a quince años de trabajo forzado y el vicegobernador Kemal Bey a morir ahorcado. También fueron sentenciados el ministro del interior Talaat Pasha y sus colaboradores por su responsabilidad en la dirigencia de la matanza que se realizó según un plan ejecutado meticulosamente, sin embargo estos procesos se llevaron a cabo *in absentia*. La falta de efectividad real de estos juicios se reflejó claramente en el caso de Talaat Pasha, quién a pesar de haber recibido condena de muerte por el tribunal de Constantinopla permaneció en Alemania (quién rehusó entregarlo) hasta su muerte a manos de un joven armenio en 1921. Samantha Power, *op. cit.*, pp. 31 y 46-48.

<sup>15</sup> William A. Schabas, *op. cit.*, p. 4.

<sup>16</sup> Fueron promovidas por el gobierno francés, con el apoyo de otros europeos, tras el atentado terrorista ocurrido en Marsella en 1934 en el que murieron el rey Alejandro de Yugoslavia y el presidente del Consejo de Ministros francés Barthou. Juan Manuel Gramajo, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>17</sup> No fue la única ni la primera iniciativa en este sentido que se originó en el seno de la Sociedad de Naciones. Ya en 1920 el Consejo de ésta había establecido un Comité Consultivo de Juristas que elaboró un proyecto por iniciativa del representante de Bélgica, Baron Deschamps, para establecer una “Alta Corte de Justicia Internacional” que procesara a los responsables de infracciones contra el “orden público internacional y la ley universal de las naciones”. Sin embargo, la tercera comisión de la Asamblea consideró inútil instaurar un tribunal paralelo a la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI), cuando los tribunales nacionales podían seguir ocupándose de los casos relativos a la responsabilidad penal o cuando podía estudiarse la posibilidad de que en un futuro se constituyera una sala penal en la CPJI. *Ibidem*, p. 57.

<sup>18</sup> Los proyectos de ambas convenciones fueron elaborados por el Comité de Juristas a petición de la Asamblea de la Sociedad de Naciones. La primera fue firmada por 19 delegaciones y la segunda por 10. Véase Modesto Seara Vázquez, *La paz precaria...*, *op. cit.*, p. 451.

nacionalismo y de falta de legislación sobre la materia en los ordenamientos nacionales. Sin embargo, la importancia que tuvo su adopción como precedente de la constitución de una jurisdicción internacional penal radica en que se trató del primer intento de la comunidad internacional de crear un organismo jurisdiccional internacional penal de carácter permanente<sup>19</sup>.

Finalmente dentro de este apartado se hace referencia a algunos antecedentes directos de la constitución de los tribunales militares internacionales de Núremberg y Tokio. Estos se presentaron precisamente durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial. En primer lugar la Declaración sobre la represión de los crímenes de guerra, conocida como Declaración de Saint James y firmada el 13 de enero de 1942 por las potencias aliadas, pues en ella se señaló que uno de los principales objetivos de la guerra era la “represión, mediante los canales de la justicia organizada, de los culpables y responsables de aquéllos crímenes, ya sea que los hubieran ordenado, perpetrado o participado en los mismos”<sup>20</sup>.

Posteriormente, el 30 de octubre de 1943, fue proclamada por Estados Unidos, Reino Unido y la URSS la Declaración sobre las atrocidades alemanas en la Europa ocupada (también denominada Declaración de Moscú) donde se señaló que los responsables de estos actos deberían ser juzgados en los Estados donde los cometieron pero que los mayores criminales, cuya acción no podía circunscribirse a un solo territorio, deberían ser enjuiciados y castigados por decisión conjunta de las potencias aliadas<sup>21</sup>. Un mes más tarde Roosevelt, Churchill y Stalin se reunieron en Teherán –del 28 de noviembre al 1º de diciembre- y ahí reafirmaron que debería ser una jurisdicción internacional la que castigara a los criminales de guerra del Eje<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Juan Manuel Gramajo, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 63.

<sup>21</sup> Véase José A. Guevara B., “Breve introducción a los antecedentes...”, *op. cit.*, p. 9.

<sup>22</sup> También en esta misma reunión se enfrentaron las posiciones de las tres potencias respecto a la manera de castigar estos crímenes, mientras que Estados Unidos y el Reino Unido se pronunciaron por enjuiciar a los principales responsables, la URSS proponía ejecuciones sumarias. Afortunadamente, fue la primera posición la que prevaleció. Juan Manuel Gramajo, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*, *op. cit.*, p. 73.

Con base en esta voluntad aliada se había constituido, en el mismo mes de octubre de 1943, la Comisión para la Investigación de Crímenes de Guerra de las Naciones Unidas, que fue el “primer organismo internacional oficial creado con la finalidad específica de investigar los crímenes de guerra y asegurar el juicio de sus autores por parte de un órgano jurisdiccional internacional”<sup>23</sup>. Esta comisión aprobó el 30 de septiembre de 1944 un proyecto de convención<sup>24</sup> para instituir un tribunal de las Naciones Unidas para crímenes de guerra, que tendría competencia sobre cualquier persona –independientemente de su grado- que hubiera cometido, ordenado, causado, participado o instigado un delito contra las leyes y usos de la guerra<sup>25</sup>. No obstante, fue hasta un año después cuando los aliados acordaron la constitución del mecanismo jurisdiccional que llevaría a cabo el enjuiciamiento de los principales criminales de guerra de las potencias del Eje.

## **2. LOS TRIBUNALES MILITARES INTERNACIONALES DE NÚREMBERG Y TOKIO**

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se consolidaron las evidencias de las monstruosidades cometidas durante el desarrollo del conflicto por parte del gobierno nazi alemán y sus autoridades sobre las poblaciones de la Europa ocupada, significativamente contra los judíos europeos, y se hizo imperiosa la formulación de una respuesta contundente para no dejar impunes tales actos. Así, el 8 de agosto de 1945 (justo tres meses después del fin de las hostilidades en el escenario europeo) las potencias aliadas –Estados Unidos, Reino Unido, Francia y la URSS- concluyeron un acuerdo por el que creaban un Tribunal Militar Internacional para juzgar a los principales criminales de guerra de las potencias del Eje<sup>26</sup>. Anexo a este documento, llamado comúnmente Acuerdo de Londres por

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 64 y 65.

<sup>24</sup> Este proyecto se basó fundamentalmente en el texto de la convención adoptada en el marco de la Sociedad de Naciones en 1937. William A. Schabas, *op. cit.*, p. 5.

<sup>25</sup> Juan Manuel Gramajo, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*, *op. cit.*, p. 64.

<sup>26</sup> Agreement by the Government of the United States of America, the Provisional Government of the French Republic, the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Union Of Soviet Socialist Republics for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis, August 8, 1945. Véase “Apéndice electrónico de

la ciudad en la que se celebró, se adoptó el Estatuto de este tribunal que tendría competencia sobre las siguientes categorías de crímenes que ahí mismo se definían: de guerra<sup>27</sup>, contra la paz<sup>28</sup> y contra la humanidad<sup>29</sup>, asimismo se establecieron sus elementos constitutivos.

Este tribunal tuvo su sede en la ciudad alemana de Núremberg, de ahí que sea conocido como el Tribunal de Núremberg, y se integró por cuatro jueces, uno por cada Estado signatario de acuerdo al artículo 2 del Estatuto. Tuvo jurisdicción sobre individuos así como sobre organizaciones que hubieran cometido los crímenes antes citados o hubieran organizado, instigado o participado en la formulación y ejecución de un plan para perpetrarlos. Su Estatuto consagró el principio de la improcedencia del cargo público como eximente de responsabilidad, incluso tratándose de jefes de Estado<sup>30</sup>, y sentenció que el hecho de que el inculcado cometiera uno o algunos de los crímenes de su competencia en cumplimiento de una orden superior no lo libraba de su responsabilidad aunque podría ser considerado por el tribunal para una posible atenuación de la condena<sup>31</sup>.

El tribunal juzgó a veintidós jerarcas alemanes y el 30 de septiembre de 1946 emitió su fallo: doce merecieron la pena de muerte, cuatro fueron

---

tratados y otros documentos internacionales”, Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, 22ª edición, México, Editorial Porrúa, 2005, p. 9,245.

<sup>27</sup> Artículo 6 inciso b) del Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Núremberg: “namely, violations of the laws or customs of war. Such violations shall include, but not be limited to, murder, illtreatment or deportation to slave labor or for any other purpose of civilian population of or in occupied territory, murder or illtreatment of prisoners of war or persons on the seas, killing of hostages, plunder of public or private property, wanton destruction of cities, towns or villages, or devastation not justified by military necessity”. *Ibidem*, p. 9,250.

<sup>28</sup> Artículo 6 inciso a): “namely, planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression, or a war in violation of international treaties, agreements or assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing”. *Idem*.

<sup>29</sup> Artículo 6 inciso c): “namely, murder, extermination, enslavement, deportation, and other inhumane acts committed against any civilian population, before or during the war; or persecutions on political, racial or religious grounds in execution of or in connection with any crime within the jurisdiction of the Tribunal, whether or not in violation of the domestic law of the country where perpetrated”. *Idem*.

<sup>30</sup> Artículo 7: “The official position of defendants, whether as Heads of State or responsible officials in Government Departments, shall not be considered as freeing them from responsibility or mitigating punishment”, *Ibidem*, p. 9,251.

<sup>31</sup> Artículo 8: “The fact that the Defendant acted pursuant to order of his Government or of a superior shall not free him from responsibility, but may be considered in mitigation of punishment if the Tribunal determines that justice so requires”, *idem*.

condenados a cadena perpetua, dos a quince años de encarcelamiento, uno a diez años y tres fueron absueltos<sup>32</sup>. En consonancia con la labor del Tribunal Militar Internacional de Núremberg, en el mes de diciembre de 1945 las potencias aliadas adoptaron la Ley núm. 10 del Consejo de Control Aliado, una versión modificada del Estatuto de Núremberg<sup>33</sup>, que sirvió de base legal para una serie de procedimientos penales que fueron emprendidos por los tribunales militares de los aliados en las áreas de la Alemania ocupada bajo su control, así como para aquéllos realizados por las mismas cortes alemanas durante las siguientes décadas<sup>34</sup>.

Como el Tribunal de Núremberg tenía una competencia limitada al ámbito europeo, fue necesario idear otro mecanismo que pudiera juzgar a los criminales de guerra del derrotado imperio japonés. Así, el 19 de enero de 1946, el general Douglas Mc Arthur –comandante en jefe de las Fuerzas Aliadas en el Pacífico– adoptó la Proclama especial para el establecimiento de un Tribunal Militar para el Lejano Oriente con sede en Tokio<sup>35</sup>, de ahí que también se le conociera como el Tribunal de Tokio. Su estructura, organización y derecho aplicable fueron esencialmente los mismos que los del Tribunal de Núremberg, aunque contó con un mayor número de jueces (once)<sup>36</sup>. Este tribunal emitió su fallo respecto a 28

---

<sup>32</sup> José A. Guevara B., “Breve introducción a los antecedentes...”, *op. cit.*, p. 10.

<sup>33</sup> Una de las pocas diferencias, pero muy significativa, entre el Estatuto del Tribunal de Núremberg y la Ley núm. 10 del Consejo de Control Aliado fue que en la definición de los crímenes ésta no incluyó el vínculo necesario entre los crímenes contra la humanidad y la existencia de un estado de guerra. Esta variación permitió que pudieran ser juzgados bajo esta categoría los crímenes cometidos antes de 1939 contra civiles alemanes, principalmente contra la población judía y otros sectores como los discapacitados. Véase William A. Schabas, *op. cit.*, pp. 6 y 7.

<sup>34</sup> En el periodo 1946-1948 los tribunales militares norteamericanos realizaron importantes juicios al amparo de esta ley –un total de doce–, contra grupos de inculcados representativos de los sectores de la sociedad alemana involucrados en los crímenes cometidos por el régimen nazi: médicos, burócratas, jueces, líderes militares, etc. *Idem*; véase también José A. Guevara B., “Breve introducción a los antecedentes...”, *op. cit.*, pp. 10 y 11.

<sup>35</sup> Carolina Susana Anello, *Corte Penal Internacional creada por el Estatuto de Roma (17/7/98)*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2003, p. 21.

<sup>36</sup> Los jueces del Tribunal fueron nacionales de Estados Unidos, Francia, Reino Unido, la URSS, Filipinas, China, India, Países Bajos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Véase José A. Guevara B., “Breve introducción a los antecedentes...”, *op. cit.*, p. 11.

inculpados el 12 de noviembre del mismo año, condenando a siete de ellos a la pena de muerte y a 18 a penas de encarcelamiento<sup>37</sup>.

Estas dos jurisdicciones fueron y siguen siendo fuertemente cuestionadas por un sector importante de los doctrinantes iusinternacionalistas. Principalmente se les imputan los vicios de: ser tribunales *ad hoc* y creados *ex post facto*; estar integrados exclusivamente por magistrados y fiscales nacionales de las potencias vencedoras<sup>38</sup> –por lo que no eran suficientemente representativos de la comunidad internacional- y limitados a juzgar los crímenes cometidos por nacionales de aquéllas derrotadas; pero fundamentalmente se les critica por no aplicar el principio de derecho penal *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Sobre este último punto se debe puntualizar que si bien en ese momento no existía nada mínimamente parecido a un código penal internacional tampoco puede sostenerse la falta total de normas de derecho internacional que prohibieran las conductas señaladas como criminales en los estatutos de los tribunales militares internacionales, tal es el caso de los crímenes contra la paz y de guerra<sup>39</sup>.

El resto de las objeciones señaladas son difíciles de refutar, sin embargo no hay que olvidar que frente a la opción de crear estas jurisdicciones excepcionales sólo se encontraba aquélla inaceptable de dejar que la impunidad prevaleciera sobre los graves crímenes cometidos. Desafortunadamente, optar por la primera posibilidad significó asumir el costo de que los primeros ejercicios de una justicia penal internacional se realizaran con un carácter selectivo, ignorando las transgresiones cometidas también por el bando aliado, si bien no ha podido dejar

---

<sup>37</sup> Carolina Susana Anello, *op. cit.*, p. 21 y Sergio García Ramírez, *La Corte Penal Internacional*, 2ª edición, México, INACIPE, 2004, p. 28.

<sup>38</sup> Aunque el Tribunal de Tokio sí contó con un juez proveniente de un país neutral, la India. Véase José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto, "Hitos y experiencias de la justicia penal internacional", en Abogacía General del Estado, *XXI Jornadas de estudio, 9 a 11 de junio de 1999 "Hacia una justicia internacional"*, Madrid, Editorial Civitas, 2000, p. 290.

<sup>39</sup> Respecto a los crímenes contra la paz y de guerra no fue admitido este alegato de la defensa al considerarse en el primer caso que el Pacto Briand-Kellog sobre renuncia a la guerra firmado por Alemania, Estados Unidos, Bélgica, Francia, Reino Unido, Italia, Japón, Polonia y la República Checoslovaca el 27 de agosto de 1928 se había convertido –por vía consuetudinaria- en una norma general de derecho internacional para 1939; y en el segundo caso que los crímenes de guerra se encontraban ya previstos en el Derecho de La Haya y de Ginebra. *Ibidem*, p. 291.

de reconocerse que en términos generales los juicios celebrados no fueron injustos<sup>40</sup>.

Así las cosas, debe destacarse que el principal aporte de estas jurisdicciones fue la consagración del principio de punibilidad internacional de los responsables de estos crímenes ya que afectan a la comunidad internacional en su conjunto y es ésta la que debe garantizar que no permanezcan impunes<sup>41</sup>. Además, los desarrollos normativos alcanzados principalmente en el Estatuto y la sentencia del Tribunal de Núremberg serían reafirmados unánimemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 95 (I) de 11 de diciembre de 1946, reformulados por la Comisión de Derecho Internacional por ella creada<sup>42</sup> y, como se tratará en el siguiente apartado, darían pie a que se le encomendaran a este mismo órgano subsidiario el estudio y desarrollo de dos cuestiones importantísimas: el establecimiento de un tribunal penal internacional y la definición de un código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad<sup>43</sup>.

### **3. EL TRABAJO DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS**

La Comisión de Derecho Internacional (CDI) de las Naciones Unidas, órgano subsidiario de la Asamblea General (AG), fue establecida en 1947 por la

---

<sup>40</sup> En este sentido se pronuncia M. Cherif Bassiouni respecto a estas dos primeras experiencias jurisdiccionales: "...fueron de carácter unilateral, ya que impusieron la justicia de los "victoriosos" sobre los vencidos, sin embargo, no fueron injustas. Entre todos estos precedentes históricos, el TMI, cualesquiera que fueren sus imperfecciones, se alza como el modelo de justicia e imparcialidad internacional". Véase de este autor, "La Corte Penal Internacional. Estudio histórico: 1919-1998", en mismo autor *et al*, *La Corte Penal Internacional (CPI)*, 2ª edición, Bogotá, Editorial Leyer, 2002, p. 62.

<sup>41</sup> En palabras del Tribunal de Núremberg: "Los crímenes internacionales son cometidos por personas, no por entidades abstractas, y solamente con el castigo individual a quien cometa esos crímenes se podrán hacer valer las disposiciones del derecho internacional". Véase José A. Guevara B., "Breve introducción a los antecedentes...", *op. cit.*, p. 16.

<sup>42</sup> El principio I de los Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto y por las Sentencias del Tribunal de Núremberg afirma: "Toda persona que cometa un acto que constituya delito de derecho internacional es responsable del mismo y está sujeto a sanción". Véase Naciones Unidas, *La Comisión de Derecho Internacional y su obra*, 6ª edición, volumen I, Nueva York, 2005, p. 280.

<sup>43</sup> José A. Guevara B., "Breve introducción a los antecedentes...", *op. cit.*, p. 17.

Resolución 174 (II) de este órgano principal para que lo apoyara en el cumplimiento de su obligación de impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación, mandato expresado en el artículo 13, párrafo 1 inciso a, de la Carta de las Naciones Unidas<sup>44</sup>. Un año más tarde, mediante la Resolución 260 B (III), la Asamblea invitó a la CDI a examinar si era “conveniente y posible crear un órgano judicial internacional encargado de juzgar a las personas acusadas de genocidio<sup>45</sup> o de otros delitos que fueren de la competencia de ese órgano en virtud de convenciones internacionales”<sup>46</sup>.

En su segundo periodo de sesiones la CDI se pronunció favorablemente por la creación de un órgano de esta naturaleza y así lo informó a la AG, que mediante su resolución 498 (V) de 12 de diciembre de 1950 estableció una comisión conformada por representantes de 17 Estados miembros para que elaborara propuestas al respecto. Esta comisión elaboró en el periodo de un año un proyecto de estatuto de un tribunal penal internacional. Al percibirse las reticencias de varios Estados frente al documento presentado, la AG decidió en 1952 extender el mandato de la comisión –con algunos cambios en su composición- para que presentara un nuevo proyecto revisado<sup>47</sup>. Sin embargo, en 1954 la Asamblea decidió aplazar el examen de esta cuestión hasta que hubiera abordado lo

---

<sup>44</sup> Artículo 13, párrafo 1, de la Carta de las Naciones Unidas: “La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:

a. fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación”.

<sup>45</sup> En esa misma resolución, en su apartado A, la AG había aprobado la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio que en su artículo 6º preveía la posibilidad de que los responsables de cometer este crimen fueran enjuiciados por un tribunal penal internacional: “Las personas acusadas de genocidio o de uno cualquiera de los actos enumerados en el artículo 3º serán juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la Corte penal internacional que sea competente respecto a aquellas de las Partes Contratantes que hayan reconocido su jurisdicción”. Ricardo Méndez-Silva y Liliana López Ortiz (compiladores), *Derecho de los conflictos armados. Compilación de instrumentos internacionales, regionales y otros textos relacionados*, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y CICR, 2003, p. 869. Años más adelante, la Asamblea General aprobó la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo de Crimen de Apartheid que en su artículo V contenía una disposición similar a la contenida en el artículo 6º de la Convención sobre Genocidio: “Las personas acusadas de los actos enumerados en el artículo II de la presente Convención podrán ser juzgadas por un tribunal competente de cualquier Estado Parte en la Convención que tenga jurisdicción sobre esas personas, o por cualquier tribunal penal internacional que sea competente respecto a los Estados Partes que hayan reconocido su jurisdicción”. Resolución 3068 (XXVIII) de la Asamblea General, de 30 de noviembre de 1973.

<sup>46</sup> Véase Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 84.

<sup>47</sup> Véase M. Cherif Bassiouni, “La Corte Penal Internacional. Estudio histórico...”, *op. cit.*, p. 69.

correspondiente a la definición del crimen de agresión y al proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad<sup>48</sup>.

El establecimiento de estas comisiones ha sido evaluado de manera negativa por los estudiosos de la materia pues significó una suspensión de facto del trabajo codificador de la CDI en este tema que quedó sometido a la muy escasa voluntad de los Estados para llevarlo a buen puerto<sup>49</sup>. Más adelante, también el examen del asunto relativo al proyecto de código citado sería aplazado para un momento posterior por la AG en 1957, a través de la Resolución 1186 (XII), considerando que era necesario esperar a que se examinara el relativo a la definición de la agresión<sup>50</sup>. La realidad era que se trataba de llegar a definiciones sobre temas muy sensibles en un clima político internacional particularmente difícil para lograr consensos y establecer compromisos, es decir, estos objetivos eran – en palabras del William Schabas- “virtualmente imposibles” en el contexto de la Guerra Fría<sup>51</sup>.

En una primera aproximación podría haberse pensado que si tanto el estudio relativo a una jurisdicción penal internacional como el del proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad fueron suspendidos mientras se resolvía la cuestión de la definición de la agresión, una vez que esto sucediera estos temas se retomarían y serían más ágilmente desahogados, sin embargo no sucedió así. El 14 de diciembre de 1974, logrado un acuerdo mínimo entre los Estados miembros de las Naciones Unidas, la AG aprobó por consenso

---

<sup>48</sup> La labor de preparar un proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad fue encargada a la CDI por la AG en su Resolución 177 (II) de 1947, mientras que la cuestión de la definición de la agresión lo fue por la Resolución 378 (V) de 1950. Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 40.

<sup>49</sup> Isabel Lirola Delgado y Magdalena M. Martín Martínez, *op. cit.*, p. 45.

<sup>50</sup> Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 95. Al respecto Bassiouni señala: “Este resultado era esperable ya que había diferentes organismos trabajando en forma separada en distintos lugares (Ginebra y Nueva York), y produciendo textos diferentes en distintos momentos. Era, entonces, fácil para la Asamblea General posponer cada texto sucesivamente debido a que uno u otro no estaba listo. Esta falta de sincronización no era enteramente fortuita: era resultado de la voluntad política de demorar el establecimiento de una Corte Penal Internacional debido a que éste era un tiempo en el que el mundo estaba marcadamente dividido y frecuentemente en riesgo de guerra”. M. Cherif Bassiouni, “La Corte Penal Internacional. Estudio histórico...”, *op. cit.*, pp. 71 y 72.

<sup>51</sup> William A. Schabas, *op. cit.*, p. 9.

la Definición de la Agresión en su Resolución 3314 (XXIX)<sup>52</sup>, sin embargo los temas señalados continuaron congelados ante el desdén de los Estados miembros.

Tras solicitar la opinión de los Estados miembros, la Asamblea decidió invitar a la CDI a reanudar su labor sobre la elaboración del proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad en 1981. Así, en el contexto de un debate general sobre este tema, dentro de su 35° periodo de sesiones en 1983, la CDI se detuvo sobre el punto relativo a la aplicación del código que se pretendía elaborar y expresó: “Como algunos miembros de la Comisión estiman que un código que no vaya acompañado de sanciones y de una jurisdicción criminal competente sería inoperante, la Comisión pide a la Asamblea General que precise si su mandato consiste también en elaborar el estatuto de una jurisdicción criminal competente para los individuos”<sup>53</sup>.

Mientras la AG, de 1986 a 1989, consultaba la opinión de los Estados miembros sobre la cuestión de la aplicación del código, la Comisión trató de adelantarse a las reticencias que este trascendental tema suscitaría entre los Estados trabajando un proyecto de artículo 4 donde se consagraba el principio *aut dedere aut punire*, es decir, la obligación de los Estados de juzgar o conceder la extradición, lo que dejaba nuevamente en el ámbito de competencia de los tribunales nacionales la aplicación de las disposiciones señaladas en este instrumento internacional en ciernes<sup>54</sup>.

No fue sino hasta que la AG discutió una iniciativa presentada por Trinidad y Tobago, y respaldada por otros Estados caribeños, relativa a la “Responsabilidad penal internacional de las personas y entidades que participan en el tráfico ilícito transfronterizo de estupefacientes y en otras actividades delictivas transnacionales: creación de un tribunal penal internacional que tenga jurisdicción sobre esos delitos”, que se decidió –en la Resolución 44/39 de 4 de diciembre de ese año, 1989- solicitar a la CDI que al continuar su trabajo sobre el

---

<sup>52</sup> Véase Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 96.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 104 y 105.

proyecto de código de crímenes<sup>55</sup> contra la paz y la seguridad de la humanidad tratase la cuestión del establecimiento de un tribunal penal internacional u otro mecanismo que tuviera jurisdicción sobre aquellas personas responsables de cometer los crímenes detallados en tal código. Sólo el deshielo del fin de la Guerra Fría explica este cambio de actitud de la comunidad internacional.

Para cumplir este mandato de estudio, y el más concreto dado en 1992 para elaborar un proyecto de estatuto de un tribunal penal internacional, la CDI creó un Grupo de Trabajo que presentó a su consideración un proyecto que finalmente fue aprobado por ella en 1994<sup>56</sup>. Tras recibir el informe de la CDI, así como su recomendación de convocar a una conferencia de plenipotenciarios para que estudiaran el proyecto de estatuto y procedieran a aprobarlo como parte de un tratado internacional, la AG decidió establecer un Comité Especial abierto a la participación de todos los Estados miembros para examinar los asuntos sustantivos y administrativos derivados del proyecto de estatuto.

Este Comité se reunió dos veces durante 1995 y fue en su seno donde se expresaron de manera franca las fuertes divergencias entre los Estados en cuanto a la naturaleza del futuro tribunal internacional, además fue ahí donde surgió el concepto de “complementariedad” que debería regir entre las competencias de este órgano y la de los tribunales estatales –mismo que quedaría recogido, como se verá más adelante, en el texto aprobado del Estatuto de Roma-. También durante las reuniones del Comité Especial logró imponerse la idea de que el futuro estatuto del tribunal penal internacional contuviera la definición detallada de los crímenes sobre los cuales ésta tendría competencia, además de las cuestiones relativas a la estructura y procedimientos de la misma, lo que se apartó definitivamente de la concepción que había prevalecido en la CDI de que esta parte de carácter sustancial quedara contenida en un instrumento separado, es

---

<sup>55</sup> En 1988 había sido cambiado el título del proyecto de código, ahora en lugar del término “delitos” se usaba el de “crímenes”. Véase M. Cherif Bassiouni, “La Corte Penal Internacional. Estudio histórico...”, *op. cit.*, p. 67.

<sup>56</sup> Es importante señalar que este Grupo de Trabajo incluyó, como parte de los elementos a considerar para cumplir su mandato, el estudio del ordenamiento que había establecido y regulaba al Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, que se revisará en el apartado siguiente. Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 109.

decir, en el proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad que había venido trabajando de manera paralela<sup>57</sup>.

Pese a estos avances, el Comité Especial no logró los acuerdos necesarios que hubiesen podido hacer posible convocar a una conferencia multilateral que aprobara un proyecto de estatuto, por lo que la AG ese mismo año –en el marco del análisis del informe del comité- decidió en su Resolución 50/46, de 11 de diciembre, crear un Comité Preparatorio que continuara este trabajo y preparara una versión consolidada del proyecto de estatuto que sería sometido a la consideración de los Estados en una conferencia multilateral.

Este nuevo Comité se reunió seis veces en el periodo de 1996 a 1998<sup>58</sup> y realizó un trabajo muy importante que se materializó en la preparación de los siguientes insumos para la conferencia de Estados<sup>59</sup>: el proyecto de estatuto, el proyecto de acta final de la conferencia, el proyecto de reglamento provisional y de organización de los trabajos de la misma<sup>60</sup>. El grado de intensidad de los trabajos realizados por ambos Comités puede medirse con el hecho de que en el proyecto de estatuto que finalmente se presentó a la conferencia multilateral fueron verdaderamente pocas las disposiciones del proyecto original de la CDI que

---

<sup>57</sup> William A. Schabas, *op. cit.*, pp. 13 y 14. Ya desde 1950 el relator especial encargado por la CDI de formular un proyecto de estatuto para un tribunal penal internacional se había pronunciado por abordar ambas cuestiones, relativas al código de delitos y al estatuto del tribunal, de manera conjunta pues en esencia se complementaban. Sin embargo esta idea no había prosperado en la CDI, cuya postura fue afianzada cuando, tras aprobarse en primera lectura el proyecto de código de crímenes en 1991, éste no fue bien recibido por los Estados. Véase M. Cherif Bassiouni, “La Corte Penal Internacional. Estudio histórico...”, *op. cit.*, p. 68. Debe destacarse que en la concepción de la CDI se pretendía establecer un tribunal competente no sólo respecto a los crímenes contenidos en el proyecto de código, sino también sobre aquéllos “tipificados o previstos en las disposiciones de los tratados especificadas en el anexo” del proyecto de estatuto aprobado por ella en 1994. Es decir, la CDI buscaba ampliar significativamente la competencia material del futuro tribunal. Véase artículo 20 inciso e) del Proyecto de Estatuto de un Tribunal Penal Internacional. Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 341.

<sup>58</sup> Del 25 de marzo al 12 de abril y del 12 al 30 de agosto de 1996; del 11 al 21 de febrero, del 4 al 15 de agosto y del 1º al 12 de diciembre de 1997; y del 16 de marzo al 3 de abril de 1998. *Ibidem*, pp. 111 y 112.

<sup>59</sup> Isabel Lirola Delgado y Magdalena M. Martín Martínez, *op. cit.*, p. 57. Cabe resaltar que los fructíferos resultados logrados por el Comité Preparatorio se debieron en buena parte a que la mayoría de sus integrantes lo habían sido también del Comité Especial, por lo que se puede hablar de una continuidad en la labor de ambos grupos. Véase M. Cherif Bassiouni, “La Corte Penal Internacional. Estudio histórico...”, *op. cit.*, p. 77.

<sup>60</sup> Cabe aclarar que el reglamento de procedimientos de la conferencia fue elaborado por el secretario general conforme la Resolución 52-160 de la Asamblea General y sólo se sometió a análisis y recomendaciones del Comité Preparatorio. *Ibidem*, p. 80.

quedaron intactas, además de que en la mayoría de los artículos propuestos había aún varias opciones sobre el texto que podría ser aprobado en la conferencia<sup>61</sup>.

Estos datos no deben llevar a considerar que el trabajo de la CDI en la materia fue por ello menos relevante, en realidad la labor de la Comisión como órgano subsidiario integrado por especialistas es precisamente la de elaborar los materiales básicos a partir de los cuales la AG –o sus Estados miembros en una conferencia multilateral si así se determina- examinará y decidirá el rumbo que habrá de tomar la codificación y el desarrollo de los distintos temas del Derecho Internacional.

Finalmente, la AG convocó en su Resolución 52/160 de 15 de diciembre de 1997<sup>62</sup> a los Estados miembros de las Naciones Unidas o de sus organismos especializados a participar en la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional que se celebraría en la ciudad de Roma, Italia, del 15 de junio al 17 de julio de 1998. En un apartado posterior se revisará el desarrollo y los resultados de esta conferencia.

#### **4. LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES *AD HOC* PARA LA EX YUGOSLAVIA Y RUANDA**

Dentro de este recuento de precedentes que contribuyeron a la creación de la Corte Penal Internacional no puede dejar de hacerse mención a los Tribunales Internacionales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda<sup>63</sup>, que son el segundo experimento efectivo de jurisdicción penal internacional y son considerados como los antecedentes inmediatos del órgano permanente, no sólo por su precedencia

---

<sup>61</sup> William A. Schabas, *op. cit.*, p. 14.

<sup>62</sup> Cabe señalar que la CDI había aprobado ya en su 48º periodo de sesiones en 1996 el Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad, mismo que fue incluido en su informe a la AG, la cual en su Resolución 51/160 de 16 de diciembre de 1996 solicitó a los Estados participantes en el Comité Preparatorio que lo tuvieran en cuenta en el desarrollo de sus trabajos. Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 103. Este proyecto cuenta con veinte artículos y contiene la definición de los crímenes de agresión, de genocidio, contra la humanidad, contra el personal de las Naciones Unidas y asociado y de guerra. *Ibidem*, pp. 283-291.

<sup>63</sup> Las sedes de estos tribunales se establecieron en La Haya, Países Bajos, y Arusha, Tanzania, respectivamente.

en el tiempo sino también porque su naturaleza, como se verá, es más cercana a la de éste.

Estos tribunales fueron establecidos por el Consejo de Seguridad (CS) de las Naciones Unidas en el marco de sus atribuciones en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>64</sup>. Isabel Lirola y Magdalena Martín reseñan de la siguiente manera el procedimiento que se siguió para la constitución de ambos tribunales<sup>65</sup>:

- Ante la existencia de un conflicto armado en el que había indicios de que se estaban cometiendo violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario (DIH) el CS instó a las partes a que respetasen las disposiciones de este ordenamiento;
- Al persistir estos comportamientos el CS emitió su condena y recordó a las partes que estos constituían crímenes internacionales que entrañaban la responsabilidad penal del individuo;
- Frente a la magnitud y gravedad que cobraba la crisis humanitaria el CS calificó ésta de amenaza a la paz y la seguridad internacionales y decidió crear una comisión de expertos para que realizaran una investigación y le presentaran un informe con propuestas para abordar de mejor manera la situación;
- Una vez confirmada la existencia de violaciones masivas y sistemáticas de normas del DIH, el CS determinó crear un tribunal penal internacional que tuviera competencia sobre las personas responsables de cometer tales infracciones.

A diferencia de los tribunales de Núremberg y Tokio, estos tribunales especiales constituyeron verdaderos tribunales internacionales –civiles, no militares-, establecidos por decisión de un órgano internacional, y este carácter

---

<sup>64</sup> Resoluciones del Consejo de Seguridad 808 (1993) de 22 de febrero de 1993 y 955 (1994) de 8 de noviembre de 1994.

<sup>65</sup> Véase Isabel Lirola Delgado y Magdalena M. Martín Martínez, *op. cit.*, p. 41.

tuvo su principal expresión en la primacía que a ambos se les otorgó sobre los tribunales nacionales<sup>66</sup>.

El Consejo de Seguridad fundó su decisión en las atribuciones que le confiere el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, habiendo determinado previamente que ambas situaciones constituían amenazas para la paz y la seguridad internacionales. Para tal efecto, el Consejo estableció el siguiente razonamiento: las violaciones graves y sistemáticas del DIH que estaban ocurriendo en esos países representaban amenazas a la paz y la seguridad internacionales y el establecimiento de tribunales penales internacionales competentes para juzgar y sancionar a los responsables de estos actos no sólo contribuiría a ponerles fin sino también a facilitar el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>67</sup>.

Un debate importante ha surgido a partir de la adopción de estas medidas, sin precedentes en la historia del Consejo de Seguridad, pues han representado una ampliación significativa del espectro de medidas que había venido desarrollando este órgano al amparo del Capítulo VII. La discusión se ha centrado fundamentalmente en el hecho de que el Consejo, un órgano de carácter evidentemente político-ejecutivo y con serias carencias en cuanto a los estándares mínimos de representación y funcionamiento democrático, estuviera explorando en el ámbito de la acción judicial<sup>68</sup>, pues si bien es cierto que estos tribunales gozan de una autonomía jurisdiccional también lo es que fueron creados como

---

<sup>66</sup> Artículo 9 del Estatuto del “Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991”, Anexo al Informe presentado por el secretario general de conformidad con el párrafo 2 de la Resolución 808 (1993) del Consejo de Seguridad, y aprobado por este órgano en su Resolución 827 (1993) de 25 de mayo de 1993; y artículo 8 del Estatuto del “Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y a ciudadanos de Rwanda responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1º de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994”, aprobado por el Consejo en su Resolución 955 (1994).

<sup>67</sup> Véanse los considerandos de las resoluciones 808 (1993) y 955 (1994).

<sup>68</sup> Ricardo Méndez-Silva, “Terrorismo y guerra ilegal. Los casos de Iraq y Afganistán en el Consejo de Seguridad”, en Comité Jurídico Interamericano, *XXXII Curso de Derecho Internacional 2005*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 2006, p. 446.

órganos subsidiarios del Consejo mismo<sup>69</sup> y por lo tanto dependen de él para la continuación de su mandato y para la obtención de los recursos y medios necesarios para realizar su labor. Nuevamente la sombra de una impartición selectiva de la justicia evidenciaba la necesidad de contar con un tribunal penal internacional permanente.

Respecto a sus características se debe señalar que ambos tribunales se encuentran emparentados a tal punto que sus estatutos son prácticamente idénticos y además han compartido algunas instancias como la Sala de Apelaciones y la Fiscalía<sup>70</sup>. En la misma sintonía, tienen competencia sobre las mismas categorías de crímenes: de guerra, de lesa humanidad y genocidio. Sin embargo, en la definición de los crímenes se encuentran dos diferencias significativas. Primeramente, en relación con los crímenes de guerra, en el Estatuto del Tribunal para la ex Yugoslavia estos se traducen en violaciones “graves de los Convenios de Ginebra de 1949” y “de las leyes o usos de la guerra”<sup>71</sup>, mientras que en el del Tribunal para Ruanda se circunscriben a “violaciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional II de los Convenios”<sup>72</sup>, lo que significó el primer reconocimiento de que las violaciones al DIH cometidas en el contexto de un conflicto armado interno constituían también crímenes de guerra<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> En el contexto de esta discusión Zlata Drnas de Clement hace énfasis en el carácter instrumental de estas medidas: “...la constitución de un órgano de tal tipo viene a ser instrumental para la aplicación de la medida adoptada por el Consejo y necesario para la aplicación de la misma. El Tribunal es creado como órgano subsidiario en el marco del Art. 29 de la Carta, sin embargo, con ello, el Consejo no viene a cumplir un rol judicial, ya que el Tribunal ha sido constituido como ente independiente, no sujeto a autoridad ni control del CdeS en lo que hace a su función”. Véase Zlata Drnas de Clement, “Sentido y alcance de la determinación por parte del Consejo de Seguridad de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina, [www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar), p. 49; también publicado en *XXX Curso de Derecho Internacional 2003*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 2004. El artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas señala: “El Consejo de Seguridad podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones”.

<sup>70</sup> William A. Schabas, *op. cit.*, p. 12.

<sup>71</sup> Artículos 2 y 3, respectivamente, del Estatuto del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia (TIY).

<sup>72</sup> Artículo 4 del Estatuto del Tribunal Internacional para Ruanda (TIR).

<sup>73</sup> José A. Guevara B., “Breve introducción a los antecedentes...”, *op. cit.*, p. 21.

Por otro lado, respecto a los crímenes de lesa humanidad, en el primer caso estos se encuentran definidos en vinculación con la existencia de un conflicto armado<sup>74</sup>, mientras que en el siguiente tal relación desaparece<sup>75</sup>, lo que ha sido considerado como un desarrollo favorable que amplía el alcance de este tipo penal y que sería incorporado años más adelante en el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Sobre el efecto que la constitución de estos dos tribunales penales internacionales *ad hoc* tuvo en el proceso de constitución de la CPI se pueden identificar dos momentos:

- a) En un principio, cuando el CS decidió crearlos, no estaba claro si esto significaba un respaldo a aquel proceso que se estaba desarrollando de manera paralela o si, por el contrario, estaba optando por una alternativa – muy cuestionable- al establecimiento de un órgano jurisdiccional permanente; y
- b) Posteriormente, tras la definición de sus características y el inicio de sus labores, estos tribunales especiales fueron la mejor prueba de la viabilidad del establecimiento de una jurisdicción penal internacional. Las autoras Lirola Delgado y Martín Martínez lo expresan como sigue: “De forma más clara, los estatutos y la jurisprudencia de estos tribunales han permitido avanzar una serie de soluciones concretas en los aspectos relativos a la estructura institucional, la competencia y el proceso ante una jurisdicción penal internacional, a la vez que han puesto de manifiesto su viabilidad”<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Artículo 5 del Estatuto del TIY.

<sup>75</sup> Artículo 3 del Estatuto del TIR.

<sup>76</sup> Véase Isabel Lirola Delgado y Magdalena M. Martín Martínez, *op. cit.*, p. 44. En este mismo sentido se ha manifestado Santiago Urios Moliner, retomando a su vez a Adriaan Bos: “...no deberíamos subestimar la importancia de los tribunales *ad hoc*; ya que, sociológicamente mostraron la posibilidad de crear un genuino tribunal penal internacional y, además, su funcionamiento nos ha proporcionado una rica jurisprudencia que fue influyendo cada vez más en las negociaciones que llevaron, en su etapa final, a la redacción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”. Véase cita a pie de página núm. 89 en José A. Guevara B., “Breve introducción a los antecedentes...”, *op. cit.*, p. 20.

## CAPÍTULO II

### EL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

#### 1. LA CONFERENCIA DE ROMA Y LA ADOPCIÓN DEL ESTATUTO QUE CREA LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Según lo dispuesto en la Resolución 52/160 de la Asamblea General de 15 de diciembre de 1997, del 15 de junio al 17 de julio de 1998 se celebró en la Ciudad de Roma, Italia, la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional (CPI) a la cual asistieron delegaciones de 160 Estados y de 134 organizaciones no gubernamentales que participaron con calidad de observadores<sup>77</sup>. El desafío era lograr un acuerdo sobre el proyecto de estatuto elaborado por el Comité Preparatorio, que contaba con 116 artículos –contenidos en 173 páginas- con más de 1300 opciones de redacción<sup>78</sup> que reflejaban las muy diversas posturas con que los Estados participantes habían llegado a Roma<sup>79</sup>. Los documentos que contenían tanto el proyecto de estatuto como el del acta final de la conferencia se habían puesto a disposición de las misiones diplomáticas a finales del mes de

---

<sup>77</sup> También asistieron representantes de 16 organizaciones intergubernamentales y otras dependencias, 5 de organismos especializados y organizaciones asociadas y 9 de programas y órganos de las Naciones Unidas, así como la representación de Palestina. Véanse anexos II, III y IV del Acta Final de la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional, A/CONF.183/10, del 17 de julio de 1998, 18 pp.

<sup>78</sup> El proyecto de estatuto fue aprobado por el Comité Preparatorio en su última sesión el 3 de abril de 1998. Véase M. Cherif Bassiouni, "La Corte Penal Internacional. Estudio histórico...", *op. cit.*, p. 82.

<sup>79</sup> Si bien no es posible establecer una radiografía completa sobre el mosaico de posiciones estatales que se manifestaron en la Conferencia de Roma –e incluso en los trabajos previos-, sí se pueden identificar en términos generales las siguientes líneas de interés colectivo que guiaron la actuación de buena parte de los Estados asistentes: a) aquella enarbolada principalmente por el "grupo de Estados afines" (*like-minded group*) y que favorecía la creación de una corte sólida e independiente; b) aquella sostenida por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que promovía un papel preponderante del CS frente a la CPI, la exclusión de las armas nucleares de aquellas prohibidas por el Estatuto, así como una cuidadosa circunscripción de la jurisdicción de la Corte y de su ejercicio; y c) aquella que se oponía a los miembros permanentes del CS respecto a la relación de éste con la Corte y a la exclusión de las armas nucleares del grupo de armas prohibidas, pero que coincidía con estos en lo relativo a la delimitación de la jurisdicción de la Corte (aquí se puede ubicar a México). Véase Philippe Kirsch y John T. Holmes, "The Rome Conference on an International Criminal Court: the negotiating process", en *American Journal of International Law*, Lancaster, vol. 93, núm. 1, enero de 1999, p. 4.

abril, lo que sólo dejó aproximadamente seis semanas para que fueran estudiadas y analizadas por los respectivos órganos gubernamentales de los Estados que participaron en Roma. Previendo además que la mayoría de los delegados asistentes en la conferencia no habían participado en los trabajos realizados en el seno de los comités y que esto se traduciría en un avance lento de las negociaciones, incluso con el riesgo de que se reabriera la discusión sobre cuestiones ya superadas, el Consejo Directivo del Comité Preparatorio llevó a cabo una reunión más, de carácter informal, previa a la verificación de la conferencia con el objetivo de acordar una estrategia metodológica que agilizará el desarrollo de los trabajos e hiciera posible un resultado exitoso<sup>80</sup>.

La Conferencia estableció dos comités, el Plenario y el de Redacción. El primero tuvo a su cargo “el examen del proyecto de Convención sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional que había aprobado el Comité Preparatorio”<sup>81</sup> y fue presidido por el canadiense Philippe Kirsch. De acuerdo a la metodología previamente pactada –que sufrió algunos ajustes sobre la marcha-, dentro del Comité Plenario se establecieron grupos de trabajo que debían enfocarse a lograr consensos en temas específicos como la determinación del procedimiento, las penas, las formas de financiamiento, la composición de la Corte, entre otros<sup>82</sup>. Los textos acordados en estos grupos eran sometidos a aprobación por el Comité Plenario para ser posteriormente entregados al Comité de Redacción, presidido por el representante egipcio Cherif Bassiouni e integrado por otros 24 miembros<sup>83</sup>, al cual se le encargó “que sin reabrir el examen

---

<sup>80</sup> Véase M. Cherif Bassiouni, “La Corte Penal Internacional. Estudio histórico...”, *op. cit.*, pp. 85-87.

<sup>81</sup> Acta Final de la Conferencia..., *op. cit.*, párrafo 22, p. 5.

<sup>82</sup> José A. Guevara B., “Breve introducción a los antecedentes...”, *op. cit.*, pp. 26 y 27. Para acelerar aún más el ritmo de avance, estos grupos se dividieron a su vez en “grupos de trabajo informales”, de los cuáles se llegaron a desprender otros subgrupos más pequeños. Bassiouni ilustra muy bien cómo se desarrolló esta dinámica: “Por momentos, había hasta una docena de “grupos de trabajo informales” y “grupos de trabajo informales-informales” convocados simultáneamente, mientras que las delegaciones consultaban entre sí y los grupos regionales y políticos sostenían sus reuniones”. Véase M. Cherif Bassiouni, “La Corte Penal Internacional. Estudio histórico...”, *op. cit.*, p. 88.

<sup>83</sup> Alemania, Camerún, China, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Filipinas, Francia, Ghana, India, Jamaica, Líbano, Marruecos, México, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, República Dominicana, República Árabe Siria, Sudáfrica, Sudán, Suiza y Venezuela. Acta Final de la Conferencia..., *op. cit.*, párrafo 19, p. 4.

sustantivo, coordinara y afinara la redacción de todos los textos que le fueran remitidos sin modificar sus elementos de fondo, preparara proyectos e impartiera el asesoramiento sobre cuestiones de redacción...”<sup>84</sup>. Como podrá percibirse, la tarea del Comité de Redacción no fue nada fácil y sí extremadamente importante pues le correspondió no sólo compilar los textos acordados en los grupos de trabajo sino realizar una meticulosa labor de armonización terminológica y de interconexión entre los distintos dispositivos, de manera que el texto que se presentara a votación gozara de coherencia sintáctica y técnica<sup>85</sup>.

Procede advertir que hubo una excepción a este mecanismo general de trabajo dentro de la Conferencia, pues los 17 artículos (del 5 al 21) contenidos en la segunda parte del proyecto de estatuto relativos, principalmente, a la definición de los crímenes, al papel del fiscal y del Consejo de Seguridad (CS), a la jurisdicción y a sus mecanismos de activación, así como algunos artículos del apartado de “Cláusulas finales”, fueron trabajados directamente por la Mesa del Comité Plenario y presentados para su discusión y aprobación el último día de la Conferencia<sup>86</sup>. Esta decisión se tomó en virtud de la extrema sensibilidad que estos temas generaban entre los Estados y porque así se buscó evitar que estos quedaran empantanados en las discusiones sin arribar a los acuerdos necesarios al final de la Conferencia<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, párrafo 22, p. 5.

<sup>85</sup> El presidente del Comité de Redacción, Bassiouni, explica la dimensión que tuvo la tarea de este órgano: “... el Comité de Redacción recibía diariamente piezas de un gran rompecabezas sin saber en forma precisa dónde podía encajar una pieza dada y lo que podía aparejar su conexión con otra pieza. Más aún, era evidente en muchos de los artículos la disparidad en el lenguaje, el acercamiento y la técnica de varios grupos que trabajaron en estos textos. Esto condujo a la necesidad de que estos artículos fueran nuevamente redactados por el Comité de Redacción por lo menos dos veces y a veces hasta tres veces antes de ser terminados. [...] Considerando, además que el Comité de Redacción trabajaba en seis idiomas simultáneamente y que hacía las correcciones en todos los artículos traducidos, la tarea era de lo más agobiante para las 25 delegaciones elegidas en el Comité de Redacción”. M. Cherif Bassiouni, “La Corte Penal Internacional. Estudio histórico...”, *op. cit.*, p. 89.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 90.

<sup>87</sup> El “paquete” presentado por la Mesa del Comité Plenario trató de encontrar un punto medio entre las distintas, e incluso opuestas, posturas de los Estados que fueron mantenidas prácticamente hasta el final. Como ejemplos de este esfuerzo se puede mencionar: la referencia al crimen de agresión a pesar de que no hubo acuerdo respecto a su definición; la disposición relativa a los conflictos armados internos con una salvaguarda en el sentido de que no se considerarían tales las tensiones y los disturbios internos como motines y actos aislados y esporádicos de violencia; el aplazamiento de la discusión sobre la inclusión de las armas de destrucción masiva (tanto las

A contra reloj, el 17 de julio en la sesión final del Comité Plenario, el proyecto de estatuto y el acta final de la conferencia fueron aprobados por 120 delegaciones, mientras 7 votaron en contra y otras 21 se abstuvieron<sup>88</sup>. No dejó de ser lamentable que la votación no reflejara un consenso, pero el hecho de que se hubiera registrado esta abrumadora votación a favor del proyecto de estatuto, que distaba de ser perfecto y satisfactorio para todos<sup>89</sup>, no deja lugar a dudas de que

---

nucleares como aquellas químicas y biológicas); la inclusión de una disposición que permitiría a los Estados excluir, al momento de la ratificación, la jurisdicción de la Corte sobre los crímenes de guerra por un periodo de siete años; y la adición de un artículo relativo a las precondiciones para el ejercicio de la jurisdicción de la Corte. Véase Philippe Kirsch y John T. Holmes, "The Rome Conference...", *op. cit.*, pp. 10 y 11.

<sup>88</sup> La votación no fue registrada por lo que no puede saberse con precisión el sentido del voto de cada uno de los Estados, sin embargo, varios de ellos lo hicieron público posteriormente. Entre los votantes en contra hay consenso en ubicar a los Estados Unidos, Israel, India y China. Otros nombres presumidos en este grupo son Iraq, Yemen, Libia, Qatar, Turquía, Filipinas y Sri Lanka. En el sentido contrario de la votación, es decir a favor, se puede mencionar a Canadá, Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, República de Corea y los miembros de la Unión Europea. Y entre los que se abstuvieron nuevamente se señala a Sri Lanka y Turquía, además de Trinidad y Tobago y Singapur. Véanse M. Cherif Bassiouni, "Negotiating the treaty of Rome on the establishment of an International Criminal Court", en *Cornell International Law Journal*, New York, vol. 32, núm. 3, 1999, p. 460; Sergio García Ramírez, *La Corte Penal Internacional*, *op. cit.*, pp. 54 y 55; y Juan Manuel Gramajo, "Del Comité Especial a la Conferencia de Roma", en *Prudentia Iuris*, núm. 53, Buenos Aires, Pontificia Universidad Católica Argentina, diciembre de 2000, p. 189. México se encontró entre los que se abstuvieron de votar manifestando su desacuerdo con las disposiciones del Estatuto relativas a las facultades del Consejo de Seguridad de remitir situaciones al conocimiento de la Corte –había pugnado porque esa facultad se le otorgara a la Asamblea General- y de suspender la acción judicial de la misma; también había sido contrario a la exclusión del tema de las armas de destrucción masiva. Advertía además de la contraposición de varias disposiciones del Estatuto con su Constitución Política. Véase Ricardo Méndez-Silva, "La Corte Penal Internacional", en Sergio García Ramírez y Leticia Vargas Casillas, *Proyectos legislativos y otros temas penales*, México, UNAM, 2003, pp. 290 y 292; y Ricardo Méndez-Silva, "Consideraciones sobre la Ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año XXXVI, núm. 107, mayo-agosto de 2003, pp. 576-578. México firmaría el Estatuto de Roma el 7 de septiembre de 2000 y, tras ser aprobada la reforma al artículo 21 constitucional, entregó su instrumento de ratificación el 28 de octubre de 2005 convirtiéndose en ese momento en el Estado Parte número 100. Véase "Ratificación mexicana eleva el número de Estados Partes de la CPI a 100", *Monitor de la Corte Penal Internacional*, núm. 31, Nueva York, noviembre de 2005, pp. 1 y 15.

<sup>89</sup> Sobre el Estatuto aprobado en Roma, Philippe Kirsch, presidente del Comité Plenario, comentaría posteriormente: "The statute is not a perfect instrument; no internationally negotiated instrument can be. It includes uneasy technical solutions, awkward formulations and difficult compromises that fully satisfied no one. But it is a balanced instrument, furnished with enough strength to ensure the effective functioning of the court and sufficient safeguards to foster broad support among states". Philippe Kirsch y John T. Holmes, "The Rome Conference...", *op. cit.*, p. 11. Cherif Bassiouni, quien fungió como presidente del Comité de Redacción, ha señalado que si éste hubiera revisado la Parte II que fue elaborada por la Mesa del Comité Plenario hubiera podido solucionar ciertos problemas que se evidenciaron tras la presentación a la Conferencia del texto completo del proyecto de Estatuto para su aprobación, y que tuvieron que quedarse así debido a la premura del tiempo. Entre esos problemas señala la existencia de dos artículos, el 27 párrafo 2 y el 98 párrafo 1, relativos al tema de la inmunidad; el hecho de que el artículo 22 párrafo 2 prohíba la

al final la mayoría de los Estados había decidido respaldar el Estatuto que daría origen a la Corte Penal Internacional.

Como parte del Acta Final de la Conferencia de Roma se adoptaron sendas resoluciones relativas a los trabajos post Roma con miras a preparar el establecimiento de la Corte Penal Internacional y a abordar los temas pendientes que no pudieron ser solucionados en la Conferencia. En la Resolución E la Conferencia recomendó “que en una Conferencia de Revisión, de conformidad con el artículo 123 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, se examinen los crímenes de terrorismo y los relacionados con las drogas con miras a llegar a una definición aceptable y a que queden comprendidos en la lista de crímenes de la competencia de la Corte”<sup>90</sup>. Por otro lado, en la Resolución F la Conferencia estableció una Comisión Preparatoria, integrada por representantes de los Estados signatarios del Acta Final, que sería convocada por el secretario general en la fecha determinada para tal efecto por la Asamblea General de las Naciones Unidas. A esta Comisión le fue encargada la elaboración de “proyectos de medidas prácticas” para el establecimiento e inicio de funciones de la Corte, particularmente la preparación de los proyectos de varios instrumentos clave para el funcionamiento de ésta, entre estos las Reglas de Procedimiento y Prueba y los Elementos del Crimen<sup>91</sup>. Tales propuestas serían presentadas a la Asamblea de

---

interpretación por analogía mientras el 31 párrafo 3 permite a la Corte desarrollar otras circunstancias eximentes de responsabilidad distintas a las expresamente indicadas; y, la metodológicamente inexplicable separación de las disposiciones relativas a la presunción de la inocencia (artículo 66, Parte VI Del juicio), al principio *ne bis in idem* y al derecho aplicable (artículo 20 y 21, respectivamente, Parte II De la competencia, la admisibilidad y el derecho aplicable), cuando todas estas disposiciones deberían encontrarse en la Parte III del Estatuto concerniente a los principios generales de derecho penal. Sobresale que en el artículo 12 párrafo 3 que hace referencia a la posibilidad de que un Estado no parte pueda hacer una declaración consintiendo la competencia de la Corte se haga uso del término “crimen” en lugar del de “situación”, contrariamente a como aparece en el artículo 13 incisos a) y b) relativos a las remisiones de una situación por parte de un Estado parte o del Consejo de Seguridad. Esa terminología podría implicar que un Estado no parte seleccione el crimen respecto al cual consiente la jurisdicción de la Corte. Véase M. Cherif Bassiouni, “Negotiating the treaty of Rome...”, *op. cit.*, pp. 453 y 454.

<sup>90</sup> Acta Final de la Conferencia..., *op. cit.*, Anexo I, Resolución E, p. 8.

<sup>91</sup> Los demás documentos que debería preparar la Comisión Preparatoria eran: un acuerdo de relación entre la Corte y las Naciones Unidas, los principios básicos del acuerdo relativo a la sede que han de negociar la Corte y el país anfitrión, el reglamento financiero y la reglamentación financiera detallada, un acuerdo sobre los privilegios e inmunidades de la Corte, un presupuesto para el primer ejercicio financiero, y el reglamento de la Asamblea de los Estados Partes. *Ibidem*, p. 9.

Estados Partes de la CPI para su aprobación en su primera reunión<sup>92</sup>. Además se le encomendó la delicada tarea de elaborar “propuestas acerca de una disposición relativa a la agresión, inclusive la definición y los elementos del crimen de agresión y a las condiciones en las cuales la Corte Penal Internacional ejercerá su competencia sobre ese crimen”, las cuales deberán ser presentadas a la misma Asamblea pero en la Conferencia de Revisión<sup>93</sup> que se esperaba se realizara en 2009 de acuerdo al artículo 123 del Estatuto<sup>94</sup> pero que se encuentra prevista para iniciar a finales de mayo de 2010.

## **2. PROCESO DE RATIFICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR**

Tras la adopción del Estatuto de Roma (ER) de la Corte Penal Internacional, en julio de 1998, inició el periodo de recepción de ratificaciones que debería culminar con la entrada en vigor del Estatuto una vez reunidas los sesenta instrumentos de ratificación, según lo dispone el artículo 126 del mismo. Siendo una materia sensible la tratada en este instrumento, y con la experiencia de los muchos años que tardó en construirse el acuerdo que hizo posible su adopción, no era muy probable que se lograra reunir las ratificaciones necesarias en un periodo breve. Sin embargo, gracias a la intensa campaña de muchos Estados favorables al establecimiento de la CPI, a los llamamientos hechos por la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos para que sus miembros ratificaran el ER, al activismo entusiasta y comprometido de muchas organizaciones no gubernamentales –especialmente el de la Coalición por la Corte Penal Internacional (CCPI)-, y pese a la campaña adversa de los Estados

---

<sup>92</sup> *Idem.*

<sup>93</sup> *Idem.*

<sup>94</sup> Artículo 123 del Estatuto de la Corte Penal Internacional:

1. Siete años después de que entre en vigor el presente Estatuto, el Secretario General de las Naciones Unidas convocará una Conferencia de Revisión de los Estados Partes para examinar las enmiendas al Estatuto. El examen podrá comprender la lista de los crímenes indicados en el artículo 5 pero no se limitará a ellos. La Conferencia estará abierta a los participantes en la Asamblea de los Estados Partes y en las mismas condiciones que ésta.

2. Posteriormente, en cualquier momento, a petición de un Estado Parte y a los efectos indicados en el párrafo 1, el Secretario General de las Naciones Unidas, previa la aprobación de una mayoría de los Estados Partes, convocará una Conferencia de Revisión de los Estados Partes.

Unidos<sup>95</sup>, se logró en un tiempo relativamente breve reunir los consentimientos necesarios para echar a andar al nuevo régimen.

Así, el 11 de abril de 2002, en una ceremonia especial, diez Estados entregaron simultáneamente sus instrumentos de ratificación permitiendo alcanzar y superar por seis la meta de las sesenta ratificaciones. Estos Estados fueron: Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Camboya, Eslovaquia, Irlanda, Jordania, Mongolia, Níger, República Democrática del Congo, y Rumania. De esta manera, el Estatuto de Roma entró en vigor el 1º de julio de 2002.

---

<sup>95</sup> Pese a los antecedentes de apoyo por parte de los Estados Unidos a los ejercicios previos de justicia penal internacional, éste fue uno de los Estados que votaron en contra de la adopción del Estatuto de Roma debido a que sus propuestas de limitar la jurisdicción obligatoria de la Corte al crimen de genocidio; de no facultar al fiscal para realizar investigaciones *motu proprio*; de suspender automáticamente la actividad de la Corte sobre alguna cuestión que esté siendo atendida por el Consejo de Seguridad al amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas; y de diseñar un sistema más riguroso para determinar la admisibilidad de una causa, principalmente, no prosperaron en el seno de la Conferencia de Roma. Véase Juan Manuel Gramajo, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*, op. cit., p. 105. Antes del fin de su mandato y del cierre del periodo de firma del Estatuto (31 de diciembre del 2000), el presidente Clinton decidió firmarlo; pero en mayo del 2002 el presidente Bush retiró la firma y emprendió una campaña para debilitar a la naciente institución y garantizar la inmunidad de sus agentes y nacionales respecto a la jurisdicción de la Corte. Como parte de esta campaña promovió la celebración de “acuerdos de impunidad” con terceros Estados para que estos le garantizaran que sus nacionales no serían –en un determinado caso- entregados a la jurisdicción de la CPI. En varios casos estos acuerdos fueron firmados una vez que el gobierno norteamericano amenazó con retirar la asistencia militar y económica a los Estados que se negaran a ofrecer estas garantías. Aunque muchos de estos acuerdos no fueron públicos se conocieron 101 casos en los que fueron celebrados; afortunadamente, menos del 40% de estos acuerdos fueron ratificados por los parlamentos de los Estados involucrados. En el mismo sentido el gobierno de Bush logró la aprobación, en agosto de 2002, de la *American Servicemembers' Protection Act (ASPA)*, que tenía como principales disposiciones la restricción de la cooperación con la CPI y de la participación de los Estados Unidos en operaciones de mantenimiento de la paz si no se le garantizaba inmunidad para su personal, así como la escandalosa autorización para que el Ejecutivo utilizara los “medios necesarios” para liberar a cualquier ciudadano norteamericano o aliado que estuviera en custodia de la CPI. Respecto al tema de las operaciones de mantenimiento de la paz, Estados Unidos logró la aprobación de dos resoluciones por parte del Consejo de Seguridad (la 1422 de julio de 2002 y la 1487 de junio de 2003) que garantizaban que ningún nacional de un Estado no parte del Estatuto de Roma podría ser sometido a la jurisdicción de la CPI por actos realizados durante su participación en una operación con mandato de las Naciones Unidas. Afortunadamente, el creciente rechazo provocado por esta manipulación y extralimitación de las funciones del Consejo de Seguridad evitó que estas disposiciones fueran renovadas anualmente como se pretendía. Coalition for the International Criminal Court, “Overview of the United States’ opposition to the International Criminal Court”, 16 de noviembre de 2006, 3 pp. Documento consultado en la página web de la CCPI [http://www.iccnw.org/documents/CICCFUS\\_US\\_Opposition\\_to\\_ICC\\_11Dec06\\_final.pdf](http://www.iccnw.org/documents/CICCFUS_US_Opposition_to_ICC_11Dec06_final.pdf)

### 3. EL ESTATUTO DE ROMA: PRINCIPALES DISPOSICIONES

El Estatuto que establece a la Corte Penal Internacional es un tratado internacional que consta de 128 artículos, divididos en XIII partes, y en el que se encuentran disposiciones de diversos tipos<sup>96</sup>: a) de carácter orgánico<sup>97</sup>, es decir, aquéllas relativas a la organización de la Corte, a la constitución y las atribuciones de sus órganos; b) de carácter sustantivo penal<sup>98</sup>, esencialmente las que recogen el principio de responsabilidad penal internacional del individuo y los crímenes competencia de la Corte; c) de carácter adjetivo o procesal penal<sup>99</sup>, donde se señalan los procedimientos a seguir para realizar las investigaciones, enjuiciamientos e impugnaciones; y d) de carácter ejecutivo<sup>100</sup>, principalmente relacionadas con la ejecución de las penas y el sistema de revisión y reducción de éstas, así como con lo concerniente a la cooperación con la Corte. Como puede apreciarse, se trata de un instrumento realmente complejo y que en términos de derecho interno se traduciría en un conjunto de varios ordenamientos. A esto hay que agregarle que fue forjado tomando en cuenta prácticas y conceptos provenientes de diversos sistemas y culturas jurídicos<sup>101</sup>. No es objeto de este trabajo hacer un análisis detallado del Estatuto de Roma en su conjunto, sin embargo, es importante revisar brevemente aquellas disposiciones que brindan a la CPI sus principales características.

---

<sup>96</sup> Sergio García Ramírez, *La Corte Penal Internacional*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>97</sup> Aquí se ubican las siguientes partes del Estatuto: I “Del establecimiento de la Corte”, IV “De la composición y administración de la Corte”, XI “De la Asamblea de Estados Partes” y XII “De la financiación”. Véase Isabel Lirola Delgado y Magdalena M. Martín Martínez, *op. cit.*, p. 52.

<sup>98</sup> Partes II “De la competencia, la admisibilidad y el derecho aplicable” y III “De los principios generales del derecho penal”. *Idem.*

<sup>99</sup> Partes V “De la investigación y el enjuiciamiento”, VI “Del juicio”, VIII “De la apelación y la revisión” y algunas disposiciones de la Parte II. *Idem.*

<sup>100</sup> Partes X “De la ejecución de la pena” y IX “De la cooperación internacional y la asistencia judicial”. *Idem.*

<sup>101</sup> Las autoras Lirola Delgado y Martín Martínez ofrecen una declaración del embajador Yáñez Barnuevo, jefe de la delegación española en la Conferencia de Roma, que es muy clara al explicar la complejidad del Estatuto de Roma: “...se ha agrupado en un mismo documento, lo que en cualquier país sería materia propia de varias leyes: por lo menos, un código penal, una ley orgánica judicial, una ley de enjuiciamiento criminal y una ley de cooperación judicial en cuestiones penales, todo ello ceñido a los más graves crímenes de trascendencia internacional. Para lograr este objetivo, había que utilizar adecuadamente principios y reglas propios tanto del derecho internacional como de los derechos internos; y, dentro de estos, enfoques y técnicas provenientes de diversas tradiciones jurídicas (como el sistema continental y el anglosajón), que muchas veces no se dejan combinar fácilmente”. *Idem.*

### 3.1. Naturaleza de la Corte Penal Internacional

La Corte Penal Internacional es un órgano jurisdiccional internacional cuyos principales rasgos están enunciados en el Preámbulo y en la Parte I de su Estatuto. Así, los párrafos nueve y diez del Preámbulo señalan que la CPI será una institución “de carácter permanente, independiente y vinculada al sistema de las Naciones Unidas que tenga competencia sobre los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto, [...] complementaria de las jurisdicciones penales nacionales”. El artículo primero del ER además agrega que la Corte “estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas”. A continuación se hace un repaso de cada una de estas características:

- a) Permanencia<sup>102</sup>. Desde las discusiones celebradas en la Comisión de Derecho Internacional (CDI) había una tendencia favorable a dotar al nuevo tribunal de un carácter permanente, sin embargo, algunos temores relativos a que tal idea fuera rechazada por los Estados hicieron que varios integrantes de la Comisión se pronunciaran por matizar la permanencia y crear una corte permanente pero que se reuniera sólo cuándo fuera necesario. Pese a que no faltaron también muchas voces que advirtieron sobre los efectos negativos que esta falsa permanencia tendría sobre la objetividad, imparcialidad e independencia de la Corte, esta postura fue la que finalmente se plasmó en el proyecto de Estatuto presentado por la CDI en 1994<sup>103</sup>; prevaleció también durante los trabajos del Comité

---

<sup>102</sup> Como ya se había señalado, uno de los problemas que se habían presentado en los ejercicios previos de jurisdicciones penales internacionales fue que tuvieron que ser establecidos con carácter posterior a los hechos sobre los cuales tendrían competencia, pues la comunidad internacional se había visto sorprendida sin herramientas con que responder a ellos. Creados con carácter *ad hoc* y mediante decisiones políticas, esto había dado origen a fuertes críticas sobre la imparcialidad de esos tribunales por lo que al ser abordada la cuestión del establecimiento de un tribunal penal internacional en el seno de la CDI se tenía presente la necesidad de encontrar la mejor solución que ayudara a que la futura corte lograra el mayor respaldo y efectividad en sus acciones. Véase Juan Francisco Escudero Espinosa, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad. Hacia la paz por la justicia*, Madrid, Editorial Dilex, 2004, p.101.

<sup>103</sup> El artículo 4, párrafo 1, del proyecto de Estatuto aprobado por la CDI en 1994 señalaba: El Tribunal es un organismo permanente al que tienen acceso los Estados Partes de conformidad con el presente Estatuto. Se reunirá cuando sea necesario para conocer de un asunto que le haya sido sometido. Véase Naciones Unidas, *La Comisión de Derecho Internacional...*, *op. cit.*, p. 335.

Preparatorio<sup>104</sup> y así se reflejó en el proyecto de Estatuto<sup>105</sup> que fue presentado a la consideración de la Conferencia de Roma. Sería en esta reunión diplomática donde finalmente lograría imponerse la idea de que la permanencia era indispensable para lograr una Corte fuerte, imparcial e independiente y se descartaría la fórmula de “reunión cuando sea necesario” por ser contraria a esta concepción. Así, la permanencia fue plasmada en el artículo primero relativo precisamente a la naturaleza de la Corte<sup>106</sup>.

- b) Independencia. Es incuestionable que la independencia judicial es un rasgo consustancial a cualquier idea de justicia, y debe entenderse como “la absoluta soberanía [del tribunal] en el ejercicio de su jurisdicción y su sometimiento al Derecho internacional [sic]”<sup>107</sup>. Así, lo relativo a esta cuestión fue desarrollado en el Estatuto tanto en lo concerniente a las garantías de independencia de los magistrados, como a otros dos temas que de manera directa impactarían sobre ella: el método de creación de la Corte y su vinculación con las Naciones Unidas.

El Estatuto estableció el deber de los magistrados de actuar con independencia<sup>108</sup> y además incluyó disposiciones referentes a la dedicación

---

<sup>104</sup> La fórmula de “reunión cuando sea necesario” incluso se sobrepuso a otra planteada dentro del Comité Preparatorio que proponía que bajo esta misma fórmula se dotara a la Corte de los siguientes órganos permanentes: Presidencia, Fiscalía, Secretaría y un juez que dirigiera las investigaciones. Véase Juan Francisco Escudero Espinosa, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad...*, *op. cit.*, p. 105.

<sup>105</sup> Artículo 4, párrafo 1, del proyecto de Estatuto adoptado por el Comité Preparatorio el 3 de abril de 1998: La Corte es una institución permanente abierta a los Estados Partes de conformidad con el presente Estatuto. Se reunirá cuando sea necesario para conocer de una causa que le haya sido sometida. Véase la adición al Informe del Comité Preparatorio sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional, A/CONF.183/2/Add.1, del 14 de abril de 1998, p. 9.

<sup>106</sup> Artículo 1 del Estatuto de Roma que crea la CPI: Se instituye por el presente una Corte Penal Internacional (“la Corte”). La Corte será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. La competencia y el funcionamiento de la Corte se regirán por las disposiciones del presente Estatuto.

<sup>107</sup> Juan Francisco Escudero Espinosa, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad...*, *op. cit.*, p. 107.

<sup>108</sup> Artículo 40 del ER:

1. Los magistrados serán independientes en el desempeño de sus funciones.

exclusiva de estos<sup>109</sup>, a los requisitos que deben reunir<sup>110</sup> y al procedimiento para su elección<sup>111</sup>.

Respecto a la elección del mecanismo de creación de la CPI, la importancia de tal decisión no sólo radicaba en determinar cuál era la opción con mayores posibilidades de concretarse en un tiempo razonablemente corto, sino también cuál era aquella que podría asegurar el mayor nivel de independencia para el futuro tribunal. Las cuatro alternativas barajadas fueron: creación mediante resolución, y con carácter de órgano subsidiario, de la Asamblea General<sup>112</sup> o del Consejo de Seguridad<sup>113</sup> de las Naciones

---

2. Los magistrados no realizarán actividad alguna que pueda ser incompatible con el ejercicio de sus funciones judiciales o menoscabar la confianza en su independencia.

<sup>109</sup> Como regla general, los magistrados deberán desempeñar su labor bajo el régimen de dedicación exclusiva, sin embargo, en función de la carga de trabajo, la Presidencia podrá determinar –en consulta con los otros magistrados– si es necesario que todos estos se sometan a este régimen y por cuánto tiempo. Véase artículo 35 del Estatuto de Roma.

<sup>110</sup> Al respecto el párrafo 3 del artículo 36 del ER señala:

a) Los magistrados serán elegidos entre personas de alta consideración moral, imparcialidad e integridad que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones judiciales en sus respectivos países;

b) Los candidatos a magistrados deberán tener:

i) Reconocida competencia en derecho y procedimiento penales y la necesaria experiencia en causas penales en calidad de magistrado, fiscal, abogado u otra función similar; o

ii) Reconocida competencia en materias pertinentes de derecho internacional, tales como el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos, así como gran experiencia en funciones jurídicas profesionales que tengan relación con la labor judicial de la Corte;

c) Los candidatos a magistrado deberán tener un excelente conocimiento y dominio de por lo menos uno de los idiomas de trabajo de la Corte.

<sup>111</sup> Cualquier Estado parte podrá proponer un candidato a magistrado de la CPI, sea nacional suyo o no (mientras sea nacional de un Estado parte). La elección se realizará mediante votación secreta y serán elegidos los 18 candidatos que reúnan la mayor votación siempre que ésta represente una mayoría de dos tercios de los Estados partes presentes y votantes. No podrá haber dos magistrados de la misma nacionalidad. Y al ejercer su voto los Estados parte deberán cuidar que en la composición resultante de la Corte haya una representación de los principales sistemas jurídicos del mundo, una distribución geográfica equitativa y una representación equilibrada por género. Véanse los párrafos 4 a 8 del artículo 36 del ER.

<sup>112</sup> Se pensó que si bien esta opción permitiría que se reflejara un alto nivel de apoyo de la comunidad internacional, también podría restringir el funcionamiento y la efectividad de la corte al constituirla como órgano subsidiario (con base en el artículo 22 de la Carta) de un cuerpo que no emite resoluciones vinculantes para los Estados sino meramente recomendatorias. Véase Isabel Lirola Delgado y Magdalena M. Martín Martínez, *op. cit.*, pp. 65 y 66.

<sup>113</sup> Dada la experiencia previa relativa a los tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda, esta alternativa presentaba las ventajas de que podría acelerar extraordinariamente el proceso de creación del tribunal penal internacional, pues la negociación se restringiría a un número reducido de actores, y de que por las facultades que el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas le concede al Consejo de Seguridad en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, todos los Estados miembros estarían obligados a cooperar con este tribunal

Unidas; a través de una reforma a la Carta de las Naciones Unidas que diera a la nueva corte el rango de órgano principal de la organización<sup>114</sup>; o en razón de un tratado multilateral<sup>115</sup>. Si bien todas ofrecían ventajas y desventajas, tras un estudio profundo de éstas en la CDI se llegó al acuerdo de que la mejor opción era el establecimiento del tribunal penal internacional por la vía de un tratado multilateral pues, al adoptarse éste y al ser ratificado por los Estados, quedaría suficientemente clara la voluntad de estos de someterse a su jurisdicción así como las obligaciones que asumirían al aceptarla. Sólo sobre estas dos premisas podría concebirse una jurisdicción realmente efectiva. Por otra parte, la corte se establecería como una institución orgánicamente independiente, es decir, no subordinada a otra, aunque sí vinculada a la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>116</sup>. Tal relación se antojaba no sólo inevitable sino natural, primeramente porque había sido en el seno de esta organización mundial dónde se gestó el proceso que llevó al establecimiento de la CPI e

---

constituido como órgano subsidiario del Consejo (con base en el artículo 29 de la Carta). Sin embargo, era también evidente que la actuación de la Corte se circunscribiría a aquellas situaciones donde el Consejo hubiera determinado previamente la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, calificaciones que suelen estar sujetas a consideraciones y negociaciones políticas ajenas al ámbito de la administración de justicia. *Ibidem*, p. 66.

<sup>114</sup> Sin duda el establecimiento de la corte mediante una reforma a la Carta de las Naciones Unidas era la propuesta más radical pues implicaría no sólo dotarla del carácter de órgano principal de la organización, sino también la posibilidad de que todos los miembros de ésta quedaran automáticamente bajo su jurisdicción. Pese a esto, la razón por la que no se optó por este medio fue simplemente porque hubiera sido una ingenuidad desastrosa pensar que tal reforma pudiera haber prosperado. El mecanismo de reforma consagrado en el artículo 108 de la Carta no sólo requiere la aprobación y ratificación de cualquier enmienda por dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General sino además que tal mayoría incluya la ratificación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. *Idem*.

<sup>115</sup> De acuerdo a Concepción Escobar Hernández, el establecimiento de la CPI mediante un tratado multilateral significaría una mayor incidencia del voluntarismo estatal en la definición de su jurisdicción, pero en contrapartida ofrecía mayores posibilidades de éxito pues era un medio menos agresivo hacia la soberanía estatal, lo que preparaba el camino para que los Estados tuvieran una mejor disposición a cooperar con ella. La adopción de este mecanismo permitió la creación de un tribunal autónomo respecto a otras organizaciones. La CPI es en sí misma una organización internacional ideada con el único objetivo de sustentar un aparato jurisdiccional. Notas propias tomadas del curso monográfico “¿Sistema jurisdiccional penal o pluralidad de modelos jurisdiccionales?”, impartido por la profesora Escobar en el marco de los Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional 2006, verificados en la ciudad de Castellón, Valencia, España.

<sup>116</sup> La vinculación entre la Corte Penal Internacional y la Organización de las Naciones Unidas, específicamente con el Consejo de Seguridad, será objeto de análisis en el cuarto capítulo de este trabajo.

igualmente importante porque pudo observarse que el respaldo de la ONU sería una garantía tanto de la permanencia como de la independencia del tribunal.

- c) Complementariedad con las jurisdicciones nacionales<sup>117</sup>. Al abordar el carácter complementario de la CPI es importante no perder de vista que este sistema judicial no fue creado para sustituir a las jurisdicciones nacionales en lo relativo a la persecución y sanción de crímenes internacionales, empresa que se antoja prácticamente imposible y además indeseable en razón de que son las jurisdicciones nacionales las que se encuentran en mejores condiciones para llevar a cabo las investigaciones y los procedimientos judiciales y de que el recurso a la CPI, para ser eficaz, debe reservarse para aquellos casos en donde éste sea el último medio disponible para obtener justicia<sup>118</sup>. En consonancia, el preámbulo del Estatuto reafirma en su párrafo sexto que “es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales”. Los Estados son los poseedores originarios de esta facultad y en esta virtud varios de ellos, mediante un tratado internacional, han establecido un órgano judicial internacional al cual le han reconocido una jurisdicción complementaria<sup>119</sup> con el fin de combatir la impunidad que ha imperado en situaciones donde se han perpetrado tales actos.

La definición de esta relación de complementariedad entre la CPI y los tribunales nacionales se encuentra contenida en el artículo 17 del ER relativo a “Cuestiones de admisibilidad” que salvaguarda la primacía de la jurisdiccional estatal<sup>120</sup>. Esta disposición indica los supuestos donde

---

<sup>117</sup> El concepto de complementariedad fue planteado por primera vez en el proyecto de Estatuto de la CDI de 1994. No estuvo exento de críticas. Louise Arbour, fiscal de los tribunales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda señaló que este principio podría jugar en contra de los países pobres y los menos desarrollados, más proclives a presentar limitaciones o fallas en sus sistemas judiciales. William A. Schabas, *op. cit.*, p. 68.

<sup>118</sup> Socorro Flores Liera, “La admisibilidad de casos ante la Corte Penal Internacional”, en José A. Guevara B. y Narciso Dal Maso J., *op. cit.*, p. 87.

<sup>119</sup> Juan Francisco Escudero Espinosa, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad...*, *op. cit.*, p. 116.

<sup>120</sup> Danesh Sarooshi, “The Statute of the International Criminal Court”, *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, vol. 48, abril de 1999, p. 395.

habiéndose colmado los requisitos relativos a la competencia de la Corte – que se examinarán en el siguiente apartado-, una causa deberá declararse inadmisibile en virtud de que: a) ésta está siendo investigada por el Estado que tiene jurisdicción sobre ella, b) la situación haya sido investigada habiéndose decidido el no ejercicio de la acción penal, c) la persona de que se trate ya fue juzgada por la misma conducta indicada en la causa, o d) la gravedad de la situación no amerita la intervención de la Corte. Sin embargo, la declaración de inadmisibilidad no procederá cuando: a) la investigación o la decisión de no ejercer la acción penal respondan a la falta de voluntad o a la incapacidad del Estado para llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento, o b) –con arreglo al artículo 20, párrafo 3- el enjuiciamiento respondió al propósito de sustraer al acusado de su responsabilidad penal por los crímenes competencia de la Corte o bien el proceso no se verificó de manera independiente e imparcial, con respeto a las garantías procesales o fue incompatible con la intención de administrar justicia. Ahora bien, aunque los párrafos 2 y 3 del artículo 17 delimitan algunos criterios conforme a los cuales la Corte tiene que decidir sobre la voluntad y la capacidad del Estado involucrado para resolver una determinada cuestión que es competencia concurrente para ambas jurisdicciones –la nacional y la internacional-, lo cierto es que esta determinación no descansará únicamente en elementos de carácter objetivo por lo que lo más conveniente será que la Corte se esmere al fundamentar sus decisiones relativas a la admisibilidad de las causas que conozca<sup>121</sup>.

Cabe mencionar aquí que la relación de complementariedad entre la CPI y los Estados parte del ER tiene como garantía de eficacia la obligación – contenida en el artículo 86- para tales Estados de cooperar plenamente con la Corte en las actuaciones que ésta emprenda con el fin de investigar y enjuiciar crímenes de su competencia. Es decir, una vez que la Corte haya tomado la decisión de ejercer su competencia sobre un determinado asunto, los Estados parte cuya colaboración sea considerada pertinente

---

<sup>121</sup> Socorro Flores Liera, *op. cit.*, p. 91.

tienen la obligación inexcusable de cooperar, entre otras cosas, en la búsqueda, detención, traslado y entrega de personas, en la práctica de pruebas, interrogatorios, notificaciones, allanamientos y decomisos, en la protección de víctimas y testigos, en la preservación de pruebas y en la ejecución de las penas<sup>122</sup>.

- d) Personalidad jurídica internacional. La CPI es un organismo internacional público, facultado por sus Estados miembros para ejercer una determinada competencia en materia de persecución, enjuiciamiento y sanción de crímenes internacionales graves, en consonancia, ha sido dotada también de la personalidad jurídica necesaria para el cumplimiento de su mandato<sup>123</sup>. Por lo tanto, la Corte se ha constituido en un sujeto de Derecho Internacional, es decir, titular de derechos y obligaciones, plenamente capacitado para la celebración de tratados internacionales y para llevar a cabo todos los actos que legalmente contribuyan a la realización de sus propósitos<sup>124</sup>, gozando de los privilegios e inmunidades propios de los organismos multilaterales públicos. La sede de la Corte quedó establecida en La Haya, Holanda, ciudad en la que radican otras importantes instituciones internacionales como la Corte Internacional de Justicia.

## 3.2. Competencia

### 3.2.1. Competencia material

Al hablar de la competencia material de la CPI se hace referencia a los actos criminales de los cuales podrá conocer. De acuerdo al artículo 5 del Estatuto, la Corte tendrá competencia sobre las siguientes categorías de crímenes: crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crimen de agresión. A continuación se define de manera breve cada una de estas categorías:

---

<sup>122</sup> Ángel Tinoco Pastrana, "El modelo procesal en el Estatuto de la Corte Penal Internacional", *Justicia 2004*, Barcelona, Números 1-2, 2004, p. 273.

<sup>123</sup> El párrafo 1 del artículo 4 del ER dispone al respecto: La Corte tendrá personalidad jurídica internacional. Tendrá también la capacidad jurídica que sea necesaria para el desempeño de sus funciones y la realización de sus propósitos.

<sup>124</sup> Carolina Susana Anello, *op. cit.*, p. 42.

- a) Crimen de genocidio. El artículo 6 del ER señala que genocidio es la comisión de determinados actos<sup>125</sup> encaminados a destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal. Esta definición fue retomada literalmente de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio<sup>126</sup>; del mismo modo fue recogida por los estatutos de los tribunales internacionales para la ex Yugoslavia<sup>127</sup> y Ruanda. Destaca en la definición el elemento subjetivo: la intención de destruir total o parcialmente a un grupo humano, cuya acreditación es indispensable para que el tipo penal pueda ser aplicado pero que entraña una dificultad distintiva.
- b) Crímenes de lesa humanidad. Definidos por el párrafo 1 del artículo 7 como los actos<sup>128</sup> cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, realizados con conocimiento de dicho ataque. Esta figura fue una de las aportaciones más claras del Estatuto del Tribunal de Núremberg, aunque éste condicionaba su realización a un contexto de conflicto armado<sup>129</sup>, vinculación que ya no se retoma en el ER. Respecto a

---

<sup>125</sup> Matanzas y lesiones graves físicas o mentales de miembros de un grupo, sometimiento a condiciones de existencia que acarreen la destrucción física total o parcial de este, e impedimento de nacimientos y traslados forzosos de niños.

<sup>126</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 260 A (III), del 9 de diciembre de 1948. Previamente, la misma Asamblea había declarado en su Resolución 96 (I) del 11 de diciembre de 1946 que: “El genocidio es una negación del derecho de existencia a grupos humanos enteros [...] es un crimen de el Derecho Internacional que el mundo civilizado condena y por el cual los autores y sus cómplices, deberán ser castigados, ya sean estos individuos particulares, funcionarios públicos o estadistas y el crimen que hayan cometido sea por motivos religiosos, raciales o políticos, o de cualquier otra naturaleza”.

<sup>127</sup> Cabe mencionar que el Tribunal para la ex Yugoslavia, en su resolución sobre el caso *Jelisić* (1999), determinó que la prohibición de cometer genocidio es una norma imperativa de Derecho Internacional. Véase Carolina Susana Anello, *op. cit.*, p. 48.

<sup>128</sup> Los actos enlistados en esta categoría son los siguientes: a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas; j) El crimen de apartheid; k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

<sup>129</sup> Carolina Susana Anello, *op. cit.*, p. 51.

los estatutos de los tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda, el ER también ha introducido importantes innovaciones al ampliar la lista de crímenes de tipo sexual pues aquéllos sólo hacían referencia a la violación. Del mismo modo, se agregó la desaparición forzada y el crimen de *apartheid*, y se dejó el tipo abierto a “otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”<sup>130</sup>. Nuevamente aparece el elemento subjetivo de la intencionalidad, pero se incluye otro que destaca la gravedad de estos actos –y que puede ser más fácil de acreditar-, esto es, que sean parte de un ataque generalizado o sistemático, es decir, que formen parte de una política o plan específico contra la población civil.

- c) Crímenes de guerra. En el artículo 8 del ER se definen como crímenes de guerra las infracciones graves a los Convenios de Ginebra de 1949, así como otras violaciones graves a las leyes y usos de los conflictos armados internacionales. Respecto a los conflictos armados sin carácter internacional, se señalan las violaciones graves al artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, relativo a actos cometidos contra los no combatientes, asimismo las violaciones a las leyes y usos aplicables a los conflictos armados internos. Pese a que esta categoría de crímenes parece ser la más amplia entre las incluidas en el ER, la competencia de la Corte respecto a estos crímenes se limitará a los casos en que estos sean cometidos como parte de un plan o política o a gran escala y se aclara que las disposiciones de este artículo no aplican a situaciones de tensiones y disturbios internos, sino a conflictos armados prolongados entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre estos.
- d) Crimen de agresión. Pese a estar listado en el párrafo primero del artículo cinco del ER como uno de los crímenes sobre los cuales tiene competencia la CPI, no se pudo lograr un acuerdo respecto a su definición por lo que tal

---

<sup>130</sup> Juan Manuel Gramajo, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*, op. cit., p. 125.

competencia no podrá ejercerse hasta que se llene este vacío dejado por los participantes en la Conferencia de Roma. En general, la cuestión de la definición de la agresión, entendida como un crimen internacional, es un tema que ocupó buena parte del siglo XX y que, pese a que se han logrado avances significativos como la adopción de la Resolución 3314 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974 y la misma inclusión en el ER, no ha logrado cristalizar en el establecimiento de un tipo penal que pueda ser aplicado a situaciones concretas<sup>131</sup>. El obstáculo principal en este punto específico de la negociación, de acuerdo a los especialistas, fue la falta de acuerdo respecto al papel que debería desempeñar el Consejo de Seguridad en la determinación y persecución del crimen de agresión. Mientras algunas delegaciones impulsaron la idea de que se condicionara el actuar de la Corte respecto a estos actos a un pronunciamiento previo del CS, en el lado opuesto, otras pugnaron por establecer una competencia amplia e independiente para la nueva corte<sup>132</sup>. Finalmente, y para evitar el golpe brutal que hubiera significado una exclusión absoluta, se llegó a la solución plasmada en el artículo cinco, incluyendo nominalmente al crimen de agresión pero dejando pendiente su definición para cuando se logre un acuerdo. Por lo pronto, se espera que en la Conferencia de Revisión que se celebrará del 31 de mayo al 11 de junio de 2010 en Kampala, Uganda, se logre por fin una definición del tipo penal de la agresión que haga efectiva la competencia de la Corte en este tema fundamental para la regulación de la convivencia internacional, sin embargo, no será una empresa fácil.

---

<sup>131</sup> Para una revisión de este proceso y una propuesta de definición de la agresión véase Javier Dondé Matute, "¿Qué es la agresión?", en José A. Guevara B. y Narciso Dal Maso J., *op. cit.*, pp. 283-308.

<sup>132</sup> Véase Antonio Remiro Brotóns, *Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo*, Documento de Trabajo, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2005, pp. 11 y ss. Véase también Juan Francisco Escudero Espinosa, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad...*, *op. cit.*, pp. 173-184.

### 3.2.2. Competencia personal

Según lo señala el artículo 25 del ER, la Corte podrá tener competencia sobre las personas naturales que cometan, directamente o por otra persona, o intenten cometer, ordenen, induzcan, faciliten o colaboren en la perpetración de alguno de los crímenes mencionados en el apartado inmediato anterior. En consonancia con los estándares internacionales, particularmente con la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 26 excluye de la jurisdicción de la Corte a las personas que hayan realizado alguno de estos actos siendo menores de 18 años<sup>133</sup>. La inclusión de esta disposición en el ER es importante no sólo por significar una congruencia con el régimen del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino porque en los estatutos de los tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda no se había definido una edad mínima para el enjuiciamiento de una persona<sup>134</sup>, lo que pudo haber sentado un precedente negativo que afortunadamente el ER evitó reafirmar.

Otro aspecto relevante ha sido la consolidación, en el artículo 27, del principio de la improcedencia del cargo oficial como elemento que permita la inmunidad judicial para las personas acusadas de cometer un crimen competencia de la Corte, cuestión importantísima para el combate a la impunidad que ha guiado el desarrollo del Derecho Internacional Penal. Más aún, el artículo 28 consagra la responsabilidad de los superiores jerárquicos, militares o civiles, por los actos cometidos por sus subordinados cuando aquéllos no hayan ejercido un control apropiado sobre los segundos.

---

<sup>133</sup> Ulises Canchola y Alfonso F. Martínez Ruiz, "La competencia de la Corte Penal Internacional", en José A. Guevara B. y Narciso Dal Maso J., *op. cit.*, p. 52.

<sup>134</sup> Si bien ninguno de estos tribunales ha llegado a enjuiciar a una persona acusada de cometer un crimen cuando era menor de 18 años. *Ibidem*, p. 53.

### 3.2.3. Competencia temporal

Si bien el Estatuto establece la imprescriptibilidad de los crímenes competencia de la Corte<sup>135</sup> (artículo 29), su artículo 11 la acota a aquéllos cometidos con posterioridad a su entrada en vigor general –para aquellos Estados que ratificaron el ER previamente- o particular –para aquéllos que lo ratificaron posteriormente-. En idéntico sentido el artículo 24 consagra la irretroactividad de la norma penal.

Una excepción a la competencia temporal de la Corte es la disposición contenida en el artículo 124, llamada precisamente “Disposición de tránsito”, que permite que un Estado al ratificar el ER haga una declaración de no aceptación de la competencia de la Corte respecto a los crímenes de guerra por un periodo de siete años, contados una vez que el Estatuto comience a tener efectos sobre dicho Estado. Este “periodo de gracia”, que puede parecer chocante, fue una concesión a aquellos Estados que en virtud de estar viviendo alguna situación de conflicto interno o internacional tuvieron recelo de ingresar al régimen del ER<sup>136</sup>. Muchas veces para ganar hay que ceder. Al respecto cabe hacer el apunte de que la agenda acordada para la Conferencia de Revisión de Kampala contempla la consideración de mantener o eliminar esta disposición<sup>137</sup>.

### 3.3. Mecanismos de activación de la competencia

El presupuesto básico de la competencia de la CPI es el consentimiento de los Estados para someterse a ella, expresado a través de la ratificación del ER. Sin embargo, también existen otras condiciones que deben observarse para que la Corte pueda activar su jurisdicción. Tales requisitos están contenidos en los artículos 12 y 13 del Estatuto y se reseñan de la siguiente manera:

---

<sup>135</sup> Recogiendo el antecedente de la Convención sobre la No Aplicación de la Prescripción a los Crímenes de Guerra y los Crímenes contra la Humanidad, adoptada por la Resolución 291 de la Asamblea General de la ONU en 1968. *Ibidem*, p. 72.

<sup>136</sup> Ricardo Méndez-Silva, “La Corte Penal Internacional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, Año XXXIII, núm. 98, mayo-agosto de 2000, p. 898.

<sup>137</sup> Anexo I de la Resolución de la Asamblea de Estados Parte de la CPI adoptada en su octava sesión plenaria el 26 de noviembre de 2009, ICC-ASP/8/Res.6, p. 4

- a) Que un Estado parte remita una situación al fiscal de la CPI en la que probablemente se haya cometido uno o más crímenes competencia de la Corte, sea en el territorio de un Estado parte o por un nacional de un Estado parte;
- b) Que el fiscal inicie una investigación por iniciativa propia respecto a un crimen que sea competencia de la Corte y que se haya cometido en el territorio de un Estado parte o por un nacional de un Estado parte;
- c) Que un Estado no parte del ER haga una declaración de aceptación de la jurisdicción de la Corte respecto a un crimen<sup>138</sup> cometido en su territorio o por uno de sus nacionales;
- d) Que el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remita al fiscal una situación en la que probablemente se haya cometido uno o varios crímenes competencia de la CPI. Este mecanismo se abordará con detalle en el cuarto capítulo de este trabajo.

Hubo voces que propusieron dotar a la CPI de jurisdicción universal respecto a estos crímenes, al igual que los Estados pueden ejercerla cuando así lo permite su legislación, sin embargo, esta postura no prosperó en la Conferencia de Roma. Si bien algunos autores consideran esta característica como una limitante grave resultante de las reticencias estatales<sup>139</sup>, no parece claro que hubiera resultado viable otorgar esta facultad a la CPI.

### **3.4. Estructura y funciones**

La Corte Penal Internacional cuenta para el desarrollo de su labor jurisdiccional con cuatro órganos, a saber, la Presidencia, las Secciones, la Fiscalía y la Secretaría. Pero antes de revisar cada uno de estos cuerpos se comentará otro

---

<sup>138</sup> Véase el comentario que al respecto se consignó en la cita 89.

<sup>139</sup> Véase Juan Carlos Velázquez Elizarrarás y José Antonio Murguía Rosete, *op. cit.*, p. 97.

órgano fundamental para el funcionamiento de la Corte: la Asamblea de Estados Parte (AEP).

#### 3.4.1. *La Asamblea de Estados Parte*

Al ser la CPI, por sí misma, una organización internacional independiente cumple con la característica de tener un órgano en el que se encuentran representados todos los Estados que han ratificado el ER y en el cual recaen importantes funciones relativas a la actividad no jurisdiccional de la Corte<sup>140</sup>, por ejemplo, la aprobación de la regulación secundaria necesaria para el inicio de funciones de la CPI y de cualquier enmienda al ER (artículo 9, párrafo 2), la aprobación del presupuesto (artículo 112, párrafo 2, inciso d), la elección de los magistrados (artículo 36, párrafo 6, inciso a), del fiscal y de los fiscales adjuntos (artículo 42, párrafo 4), así como su destitución (artículo 46, párrafo 2), la definición de los salarios de estos funcionarios (artículo 49), y la supervisión administrativa de la Presidencia, la Fiscalía y la Secretaría (artículo 112, párrafo 2, inciso b).

Al 31 de octubre de 2009, 110 Estados han ratificado el Estatuto de Roma<sup>141</sup>, una proporción muy significativa de la comunidad internacional si se tiene en cuenta que la organización universal por excelencia, la Organización de las Naciones Unidas, tiene 192 Estados miembros<sup>142</sup>.

De acuerdo al artículo 112 del ER, en la AEP los Estados miembros podrán contar con un representante y un voto, mientras que aquéllos que sólo sean signatarios del Estatuto podrán participar con carácter de observadores. La Asamblea sesionará al menos una vez al año<sup>143</sup> y las cuestiones de fondo que sean discutidas por ella se decidirán por votación de dos terceras partes, mientras

---

<sup>140</sup> William A. Schabas, *op. cit.*, p. 157.

<sup>141</sup> 30 Estados africanos, 14 asiáticos, 17 del Este de Europa, 24 de Latinoamérica y el Caribe y 25 de Europa Occidental y otros. Información consultada en la página web oficial de la Corte Penal Internacional (<http://www.icc-cpi.int/Menus/ASP/states+parties/>).

<sup>142</sup> Información consultada en la página web oficial de la Organización de las Naciones Unidas (<http://www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm>).

<sup>143</sup> Del 18 al 26 de noviembre de 2009 la AEP habrá celebrado su octavo periodo de sesiones. Información consultada en la página web oficial de la Corte Penal Internacional el 31 de octubre de 2009 (<http://www.icc-cpi.int/nr/exeres/b3bcd3ae-3fde-4d56-a696-990da194d978.htm>).

que aquéllas de procedimiento lo serán por mayoría simple. Sus trabajos serán dirigidos por una Mesa integrada por un presidente, dos vicepresidentes y otros 18 Estados parte, elegidos para un periodo de tres años.

#### 3.4.2. *La Presidencia*

La Presidencia de la Corte Penal Internacional, distinta de aquélla de la AEP, estará conformada por un magistrado presidente y dos vicepresidentes, elegidos para un mandato de tres años –susceptibles de una renovación- por mayoría absoluta de los 18 magistrados, y su principal función es velar por la correcta administración de la Corte (artículo 38), sin incluir a la Fiscalía. Los magistrados serán elegidos por mayoría de dos tercios de la AEP, en votación secreta, para un periodo de nueve años y –como regla general- no podrán ser reelegidos (artículo 36, párrafo 9, inciso a).

#### 3.4.3. *Las Secciones*

La CPI contará con tres Secciones: de Cuestiones Preliminares, de Primera Instancia y de Apelaciones (artículo 34, inciso b). Las dos primeras se integrarán por al menos seis magistrados –por un periodo de tres años-, mientras que la Sección de Apelaciones lo hará por el magistrado presidente y otros cuatro magistrados –durante el tiempo que dure su mandato-. El Estatuto señala que preferentemente serán asignados a las Secciones de Cuestiones Preliminares y de Primera Instancia los magistrados con mayor experiencia en materia penal (artículo 39, párrafos 1 y 3). Las Secciones se dividirán, para el ejercicio de sus funciones, en Salas (artículo 39, párrafo 2).

#### 3.4.4. *La Fiscalía*

Es el órgano encargado de investigar y perseguir los crímenes competencia de la Corte, para lo cual ha sido dotado de un amplio grado de independencia. La Fiscalía es encabezada por el fiscal, quien es elegido por una mayoría absoluta de

la AEP en votación secreta para un periodo de nueve años, sin posibilidad de reelección (artículo 42, párrafo 4). De considerarlo necesario, el fiscal podrá proponer a la Asamblea la elección de uno o más fiscales adjuntos. Estos funcionarios deberán acreditar una alta consideración moral, así como un elevado nivel de conocimientos y práctica en materia penal (artículo 42, párrafo 3).

#### 3.4.5. *La Secretaría*

De acuerdo al artículo 43 del Estatuto, la Secretaría es el órgano encargado de prestar los servicios administrativos necesarios para el funcionamiento de la Corte. Es dirigida por el secretario, que será elegido por dos terceras partes de los magistrados para un periodo de cinco años –susceptible de ser renovado en una ocasión- y que estará bajo la autoridad del magistrado presidente de la Corte. El secretario podrá recomendar la elección, en los mismos términos, de un secretario adjunto.

## **4. INTEGRACIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL E INICIO DE FUNCIONES**

### **4.1. Preparativos e inicio de funciones**

Tras la entrada en vigor del Estatuto de Roma, la Asamblea de Estados Partes – conformada entonces por 76 representaciones estatales- se reunió en su primer periodo de sesiones del 3 al 10 de septiembre de 2002 en Nueva York<sup>144</sup> y, conforme a lo dispuesto en la Resolución F del Acta Final de la Conferencia de Roma, aprobó diversos instrumentos necesarios para el inicio de funciones que habían sido preparados por la Comisión Preparatoria<sup>145</sup>, entre ellos, los Elementos del Crimen, las Reglas de Procedimiento y Prueba, el Acuerdo sobre Privilegios e

---

<sup>144</sup> William Pace y Jayne Stoyles, “History meets Justice: Assembly of States Parties meets after entry into force”, *The International Criminal Court Monitor*, Nueva York, núm. 22, Septiembre de 2002, p. 1.

<sup>145</sup> Para el cumplimiento de su mandato, la Comisión Preparatoria –presidida por Philippe Kirsch- celebró diez periodos de sesiones, la última del 1 al 12 de julio de 2002. Matthias Goldmann, “PrepCom Completes its Mandate as Rome Statute Enters into Force”, *Ibidem*, p. 14.

Inmunidades de la Corte, el Acuerdo de Relación entre la Corte y las Naciones Unidas, así como su primer presupuesto<sup>146</sup>. Se eligió a la Mesa de la Asamblea, cuyo primer presidente fue el representante jordano Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, y ésta decidió establecer un Subcomité encargado de elaborar propuestas para que la Asamblea abordara el estudio de la definición del crimen de agresión. Igualmente, durante este primer periodo de sesiones, se declaró abierto el periodo de nominaciones para ocupar los cargos de jueces y fiscal<sup>147</sup>.

En enero de 2003, durante la continuación del primer periodo de sesiones de la AEP, fueron elegidos los primeros dieciocho jueces de la CPI<sup>148</sup>, siete de los cuales fueron mujeres, un hecho realmente relevante considerando que hasta el momento la presencia femenina en las instancias jurisdiccionales internacionales había sido mínima. Los magistrados rindieron protesta formalmente el 11 de marzo de ese año –acto que marcó el inicio de funciones de la Corte- y en la misma ceremonia eligieron al juez Philippe Kirsch como presidente de la misma, y a las juezas Akua Kuenyehia y Elizabeth Odio Benito como primera y segunda vicepresidentas, respectivamente<sup>149</sup>. No puede pasar inadvertido el positivo hecho de que el canadiense Kirsch fuera elegido no sólo como juez de la CPI sino también como su primer presidente, pues –como ya se reseñó- él jugó un papel trascendental en los trabajos previos a la Conferencia de Roma, presidió y llevó a buen puerto esta reunión multilateral y dirigió también a la Comisión Preparatoria creada por la misma Conferencia. Esto ha permitido mantener continuidad y coherencia en el proceso que permitió el establecimiento e inicio de funciones de este alto tribunal.

---

<sup>146</sup> “Selected list of documents adopted by the Assembly of States Parties”, *Ibidem*, p. 9.

<sup>147</sup> Jennifer Schense, “Historic First Assembly Sets Foundation for ICC”, *Ibidem*, p. 4.

<sup>148</sup> Las personas elegidas como magistrados fueron: René Blattmann (Bolivia); Maureen Harding Clark (Irlanda); Fatoumata Diarra (Mali); Adrian Fulford (Reino Unido); Karl T. Hudson-Phillips (Trinidad y Tobago); Claude Jorda (Francia); Hans-Peter Kaul (Alemania); Philippe Kirsch (Canadá); Erkki Kourula (Finlandia); Akua Kuenyehia (Ghana); Elizabeth Odio Benito (Costa Rica); Gheorghios M. Pikis (Chipre); Navanethem Pillay (Sudáfrica); Mauro Politi (Italia); Tuiloma Neroni Slade (Samoa); Sang-hyen Song (Corea del Sur); Sylvia Steiner (Brasil); y Anita Usacka (Latvia). Pam Spees, “Historic ICC Elections Result in Representative and Qualified Court”, *The International Criminal Court Monitor*, Nueva York, núm. 24, abril de 2003, p. 10.

<sup>149</sup> *Idem*.

No menos importante fue la elección del fiscal de la CPI. Durante esa misma reunión de enero, los Estados parte acordaron postular por consenso al abogado argentino Luis Moreno Ocampo para ocupar este alto cargo. Moreno Ocampo es un destacado especialista en Derecho Penal y Derechos Humanos, que ha fungido no sólo como académico sino también ha participado en importantes ejercicios de combate a la impunidad en su país<sup>150</sup>. La elección se concretó en la segunda continuación de este primer periodo de sesiones de la AEP, el 21 de abril de 2003, y la toma de protesta se celebró el 16 de junio siguiente<sup>151</sup>.

Finalmente, el 24 de junio de 2003, los magistrados eligieron al francés Bruno Cathala como secretario de la CPI, quien previamente había sido designado por la AEP -en su primera reunión- como director de la División de Servicios. Como carta de presentación cabe mencionar que Cathala se había desempeñado como subsecretario del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia<sup>152</sup>. Con esta elección se dio por concluido el proceso de integración de la Corte Penal Internacional, la cual pudo entonces concentrarse en el ejercicio de sus funciones sustantivas: la administración de justicia respecto a los crímenes de su competencia.

## **4.2. Recepción de comunicaciones y apertura de las primeras investigaciones**

### *4.2.1. Las comunicaciones dirigidas al fiscal de la CPI*

La entrada en vigor del Estatuto de Roma –tan sólo cuatro años después de su adopción- y el posterior inicio de funciones en marzo de 2003 habían despertado en la opinión pública internacional una enorme expectativa, no era para menos, se

---

<sup>150</sup> Fue profesor visitante en las universidades de Harvard y Stanford y participó en los enjuiciamientos de los miembros de la Junta Militar argentina en los años ochenta. "Assembly Meets to Elect first ICC Prosecutor", *Ibidem*, p. 3.

<sup>151</sup> William Pace, "CPI: preparada para hacer frente a la Impunidad", *Monitor de la Corte Penal Internacional*, Nueva York, núm. 25, septiembre de 2003, p. 1.

<sup>152</sup> Coalition for the International Criminal Court, "Final Senior Official Elected at the International Criminal Court; Mr. Bruno Cathala of France Becomes Principal Administrative Officer", Comunicado de Prensa, Nueva York, 23 de junio de 2003.

trataba de un hito en la historia moderna de las relaciones internacionales, que además lograba concretarse en un contexto convulso desatado por los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 en Nueva York y que había llevado a las campañas bélicas emprendidas por los Estados Unidos contra el régimen Talibán en Afganistán y, en ese mismo mes de marzo de 2003, contra el régimen iraquí de Saddam Hussein.

Una avalancha de comunicaciones comenzó a llegar a la oficina del fiscal de la CPI. Para el 8 de julio de ese año, la Fiscalía informaba haber recibido 499 comunicaciones provenientes de 66 países, mayoritariamente de nacionales o grupos de personas de Europa y Norteamérica<sup>153</sup>. Muchas de estas comunicaciones fueron desechadas por estar notoriamente fuera de la competencia de la Corte: un buen número de ellas hacían referencia a actos cometidos antes de la entrada en vigor del Estatuto, otras a actos que no podían ser conocidos por la Corte por constituir crímenes que no son de su competencia o que fueron cometidos en territorios o por nacionales de Estados no parte. Aquí se destacan las 54 comunicaciones relativas a la guerra y posterior invasión de Iraq por los Estados Unidos: 38 de ellas alegando la comisión de agresión (crimen que no está definido aún) y 16 refiriendo sin mayor información abusos cometidos por las tropas estadounidenses en Iraq (que no es parte del ER, como tampoco lo son los Estados Unidos)<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> Fiscalía de la CPI, "Communications received by the Office of the Prosecutor of the ICC", Comunicado de Prensa, La Haya, 16 de julio de 2003. Consultado en [http://www.icc-cpi.int/pressrelease\\_details&id=67.html](http://www.icc-cpi.int/pressrelease_details&id=67.html). Tres años más tarde, en febrero de 2006 el fiscal informaba que habían llegado a su oficina un total 1732 comunicaciones de particulares o grupos provenientes de 103 países (60% de ellas de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania) alegando la presunta comisión de crímenes competencia de la Corte en 139 países. 80% fueron desechadas por resultar claramente improcedentes en función de la competencia temporal, material, personal y territorial de la CPI o por brindar información poco detallada y fundamentada. Fiscalía de la CPI, "Bilan des communications reçues par le Bureau du Procureur de la CPI", La Haya, 10 de febrero de 2006, 7 pp. Documento consultado en [http://www.icc-cpi.int/organs/otp/otp\\_com.html](http://www.icc-cpi.int/organs/otp/otp_com.html)

<sup>154</sup> *Idem*. Para febrero de 2006, el número de comunicaciones relativas a la situación en Iraq había llegado a 240, lo que amerito que el fiscal de la CPI emitiera un comunicado especial explicando las razones jurídicas por las que la CPI estaba imposibilitada para conocer de estos hechos pero dejando abierta la posibilidad de reconsiderar esta determinación en función de que se presentara información superviniente que así lo ameritara. Fiscalía de la CPI, "Iraq response", La Haya, 9 de febrero de 2006, 10 pp. Documento consultado en [http://www.icc-cpi.int/organs/otp/otp\\_com.html](http://www.icc-cpi.int/organs/otp/otp_com.html)

De las comunicaciones recibidas así como de las indagaciones realizadas por la Fiscalía –*motu proprio*, en virtud de la facultad que le confiere el artículo 15 del Estatuto- pudieron detectarse varias situaciones que ameritaron la atención de esta oficina, con miras a solicitar la apertura de investigaciones formales para determinar la posible comisión de crímenes competencia de la Corte y, en su caso, presentar las acusaciones procedentes. Sin embargo, y como se revisará a continuación, el inicio de las primeras investigaciones se debió –inesperadamente para muchos- a la remisión a la Corte de algunas de esas situaciones por parte de los mismos Estados involucrados.

#### 4.2.2. *La remisión de situaciones por Estados parte*

La facultad comprendida en el artículo 13, inciso a, del Estatuto relativa a la posibilidad de que un Estado parte remita una situación al fiscal en la que parezca haberse cometido uno o varios crímenes competencia de la CPI permite al menos dos tipos de remisiones: que un Estado parte refiera una situación que involucre a otro Estado parte o que un Estado parte refiera una situación que originalmente pertenezca a su jurisdicción. En una primera aproximación podría haber parecido más probable que un Estado parte denunciara hechos cometidos en el territorio de otro Estado parte o por alguno de sus nacionales y no que, renunciando a su primacía jurisdiccional, solicitara la intervención de una instancia judicial internacional para atender una situación interna.

No obstante, tres de las cuatro situaciones que actualmente están siendo tratadas en el seno de la CPI han llegado a ella a través de auto-remisiones o *self-referrals*, de las cuales -en principio- se ha señalado la siguiente ventaja: ofrecen mayores posibilidades de que los Estados involucrados cooperen plenamente con la Corte en beneficio de la justicia, tal como lo mandata el artículo 86 del ER<sup>155</sup>. Aunque los gobiernos que han hecho estas remisiones lo han hecho alegando la comisión de crímenes por parte de grupos armados opositores, una vez que la

---

<sup>155</sup> Antonio Cassese, “Is the ICC living up to the expectations of the world community?”, en *ICC in 2006: Year One. Legal and political issues surrounding the International Criminal Court*, International Justice Tribune Collection núm. 1, París, Justice Memo, 2007, p. 11.

situación es recibida por el fiscal, éste ha enfatizado que realizará una investigación amplia que podría abarcar los actos cometidos también por agentes públicos<sup>156</sup>. En los siguientes párrafos se describen, de manera sucinta, las situaciones que al momento están siendo objeto de procedimientos ante la CPI.

#### 4.2.2.1. República Democrática del Congo<sup>157</sup>

El 19 de abril de 2004, el fiscal de la CPI anunció que el gobierno de la República Democrática del Congo (RDC) le había remitido la situación imperante en este país para que aquél investigara la probable comisión de crímenes competencia de la Corte en su territorio a partir de julio de 2002 y determinara la identidad de los presuntos responsables para que pudieran ser enjuiciados<sup>158</sup>. No era la primera noticia que el fiscal tenía sobre esta crisis. Ya en julio de 2003 el fiscal había anunciado su intención de dar seguimiento a esta situación y de requerir mayor información para determinar tanto la probable comisión de estos actos como la capacidad de la RDC para administrar justicia, esto tras recibir seis comunicaciones de individuos y organizaciones no gubernamentales en las que se denunciaba documentadamente la muerte de aproximadamente 5 mil personas, durante el periodo que fue de julio de 2002 hasta inicios de 2003, ocasionadas por actos que presuntamente constituirían crímenes de lesa humanidad, de guerra o, incluso, genocidio en la región congoleña de Ituri<sup>159</sup>.

Estos acontecimientos se enmarcaban en el contexto de luchas intestinas que se había desatado tras la caída del régimen dictatorial de Mobutu Sese Seko (en 1997). Los enfrentamientos entre los grupos contrarios al nuevo gobierno de Laurent Désiré Kabila –algunos apoyados por los gobiernos de Uganda y Ruanda– y los partidarios de éste, así como las disputas entre algunos subgrupos étnicos y

---

<sup>156</sup> *Idem*.

<sup>157</sup> La RDC firmó el Estatuto de Roma el 8 de septiembre del 2000 y lo ratificó el 11 de abril del 2002.

<sup>158</sup> “Prosecutor receives referral of the situation in the Democratic Republic of Congo”, Comunicado de Prensa, La Haya, 19 de abril de 2004. Consultado en [http://www.icc-cpi.int/pressrelease\\_details&id=19&l=en.html](http://www.icc-cpi.int/pressrelease_details&id=19&l=en.html)

<sup>159</sup> Fiscalía de la CPI, “Communications received...”, *op. cit.*, p. 3.

aquéllas motivadas por el control de los atractivos recursos naturales<sup>160</sup>, habían cobrado –para entonces- la vida de entre 2.5 y 3 millones de personas desde 1998<sup>161</sup>.

La investigación de la Fiscalía apuntó señaladamente hacia los actos de reclutamiento y uso de menores de edad como combatientes. Para entonces, datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia advertían que alrededor de 30 mil niños estaban asociados con grupos armados en la RDC<sup>162</sup>. De tal suerte que en junio de 2004, con la información compilada, el fiscal tuvo los elementos necesarios para iniciar formalmente la investigación<sup>163</sup>, misma que ha derivado en el inicio de tres causas contra cuatro personas, de las cuales tres ya se encuentran bajo custodia de la Corte. Una de ellas, Thomas Lubanga Dyilo, fundador y líder de la Unión Patriótica Congoleesa y de su brazo armado, las Fuerzas Patrióticas para la Liberación del Congo, ya está siendo enjuiciada por crímenes de guerra consistentes en reclutar menores de quince años para el desarrollo de actos hostiles en el contexto de un conflicto armado internacional y otro no internacional<sup>164</sup>.

Por parte de los especialistas no ha dejado de señalarse la relevancia que reviste este primer juicio para el fortalecimiento de la credibilidad de la CPI, así como la cooperación de la RDC que ha puesto bajo custodia a las personas inculpadas para entregarlas posteriormente al tribunal internacional<sup>165</sup>.

---

<sup>160</sup> Juan Carlos Velázquez Elizarrarás, “Caso 9. Admisión del caso de la República Democrática del Congo por la Corte Penal Internacional”, en mismo autor, *El estudio de caso en las relaciones jurídicas internacionales*, México, UNAM, 2007, pp. 215-234.

<sup>161</sup> Fiscalía de la CPI, “Communications received...”, *op. cit.*, p. 3.

<sup>162</sup> Elizabeth C. Minogue, “Increasing the Effectiveness of the Security Council's Chapter VII Authority in the Current Situations Before the International Criminal Court”, en *Vanderbilt Law Review*, núm. 61, Estados Unidos, marzo de 2008, pp. 654-658.

<sup>163</sup> Fiscalía de la CPI, “The Office of the Prosecutor of the International Criminal Court opens its first investigation”, Comunicado de Prensa, La Haya, 23 de junio de 2004. Consultado en [http://www.icc-cpi.int/pressrelease\\_details&id=26&l=en.html](http://www.icc-cpi.int/pressrelease_details&id=26&l=en.html)

<sup>164</sup> Información consultada en la página web de la CPI el 31 de octubre de 2009 (<http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Situations+and+Cases/Situations/Situation+ICC+0104/>).

<sup>165</sup> Elizabeth C. Minogue, *op. cit.*, p. 658.

#### 4.2.2.2. Uganda<sup>166</sup>

El conflicto actual en Uganda inició hace más de veinte años cuando tras la toma de poder del presidente Yoweri Museveni en 1986 surgió, en el norte del país, el grupo rebelde llamado Ejército de Resistencia del Señor (*Lord's Resistance Army*, LRA). El conflicto se ha caracterizado por serias violaciones a los derechos humanos de la población civil: ejecuciones sumarias, torturas y mutilaciones, reclutamiento de niños para convertirlos en soldados (más de 20 mil hasta 2004), violaciones –incluso contra menores–, desplazamientos forzados (800 mil personas en 2004), entre otros<sup>167</sup>.

En diciembre de 2003, el gobierno de Uganda decidió remitir la situación relativa al norte de ese país al fiscal de la CPI ampliando incluso –en febrero de 2004– la jurisdicción de la Corte sobre hechos cometidos con anterioridad al primero de julio de 2002<sup>168</sup>. La determinación del fiscal de abrir formalmente una investigación sobre el norte de Uganda se comunicó el 28 de julio de 2004, una vez analizada detalladamente la información que sobre el asunto pudo allegarse<sup>169</sup>.

Un año después, tras la solicitud del fiscal, la Sala de Cuestiones Preliminares II emitió, en julio de 2005, cinco órdenes de arresto contra altos dirigentes del LRA: Joseph Kony, Vincent Otti, Raska Lukwiya, Okot Odhiambo, y Dominic Ongwen, presuntos responsables de crímenes de lesa humanidad y de guerra, mismas que fueron comunicadas también a los gobiernos de la RDC y de Sudán, pues se tenía conocimiento de que el LRA tiene bases en estos Estados vecinos de Uganda. Sólo el gobierno ugandés hizo esfuerzos significativos por capturar a los inculpados, no obstante que en el año 2000 se había promulgado una Ley de Amnistía que buscó fomentar la desmovilización de los rebeldes. Sin embargo, el inicio de las conversaciones de paz con el LRA ha provocado un

---

<sup>166</sup> Firmó el Estatuto el 17 de marzo de 1999 y lo ratificó el 14 de junio de 2002.

<sup>167</sup> Fiscalía de la CPI, "Background information on the situation in Uganda", 29 de enero de 2004, 2 pp. Información consultada en [http://www.icc-cpi.int/cases/UGD/s0204/s0204\\_b.html](http://www.icc-cpi.int/cases/UGD/s0204/s0204_b.html)

<sup>168</sup> Fiscalía de la CPI, "Facts and procedure regarding the situation in Uganda", Información Básica, La Haya, 14 de octubre de 2005, p. 1. Consultado en [http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC\\_20051410-056-1\\_English.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC_20051410-056-1_English.pdf)

<sup>169</sup> *Idem*.

cambio de actitud en el gobierno de Uganda, el cual se ha manifestado proclive a “reconsiderar” la suspensión de los cargos en contra de los líderes del grupo rebelde si estos aceptan abandonar la lucha armada<sup>170</sup>. Así las cosas, para octubre de 2009, siguen sin ejecutarse cuatro de las cinco órdenes de aprehensión, mientras que una de ellas ha quedado sin efecto al confirmarse la muerte en combate de Raska Lukwiya en agosto de 2006<sup>171</sup>.

#### 4.2.2.3. República Centroafricana<sup>172</sup>

El 22 de diciembre de 2004, el gobierno de la República Centroafricana (RCA) remitió al fiscal de la CPI la situación existente en su país para que éste investigara la presunta comisión de crímenes competencia de la Corte en el contexto del conflicto interno que azotó a este país de octubre de 2002 a marzo de 2003, tras un intento fallido de golpe de Estado. En el mismo sentido se habían presentado numerosas informaciones provenientes de actores no gubernamentales. Las conductas denunciadas eran principalmente asesinatos, robos y –señaladamente- actos de violencia sexual contra la población civil.

La decisión del gobierno centroafricano fue ratificada en abril de 2006 cuando la Corte de Casación de la RCA confirmó que el sistema judicial de ese país no era capaz de emprender ningún procedimiento judicial contra los responsables de estos crímenes<sup>173</sup>. Con todo, la decisión de iniciar una investigación formal llegó hasta mayo de 2007 cuando el fiscal concluyó que ésta era procedente y de interés para la justicia<sup>174</sup>.

Actualmente se está a la espera del inicio del juicio contra Jean-Pierre Bemba Gombo, líder del Movimiento por la Liberación del Congo, grupo armado que apoyado por el entonces presidente de la RCA, Ange Félix Patassé, se

---

<sup>170</sup> Elizabeth C. Minogue, op. cit., pp. 659 y 660.

<sup>171</sup> Información consultada en la página web de la CPI (<http://www.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Situations/Situation+ICC+0204/>).

<sup>172</sup> Firmó el Estatuto el 7 de diciembre de 1999 y lo ratificó el 3 de octubre del 2001.

<sup>173</sup> Elizabeth C. Minogue, op. cit., p. 663.

<sup>174</sup> Fiscalía de la CPI, “Background. Situation in the Central African Republic”, La Haya, 22 de mayo de 2007, 4 pp. Documento consultado en [http://www.icc-cpi.int/cases/RCA/s0105/s0105\\_b.html](http://www.icc-cpi.int/cases/RCA/s0105/s0105_b.html)

enfrentó al grupo opositor dirigido por un ex líder de las fuerzas armadas centroafricanas<sup>175</sup>. Bemba Gombo es acusado de cometer, en su calidad de superior jerárquico, crímenes de lesa humanidad (asesinato y violación) y de guerra (asesinato, violación y robo).

#### *4.2.3. Remisión de la situación de Darfur, Sudán, por parte del Consejo de Seguridad*

A diferencia de los tres casos anteriores, la situación de la región de Darfur, en Sudán (Estado no parte del ER), fue remitida al fiscal de la CPI por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de la Resolución 1593 del 31 de marzo de 2005, adoptada en el marco de las atribuciones que le confiere el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En los dos capítulos siguientes habrá de analizarse el proceso que llevó a la adopción de esta medida por el Consejo de Seguridad, así como las implicaciones que de ésta se desprenden al tratarse del primer caso en el que se pone en marcha el mecanismo contemplado por el artículo 13, inciso b, del Estatuto.

---

<sup>175</sup> Fiscalía de la CPI, "Case information sheet - The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo", consultado en [http://www.icc-cpi.int/cases/RCA/c0108/c0108\\_bg.html](http://www.icc-cpi.int/cases/RCA/c0108/c0108_bg.html)

## CAPÍTULO III

### EL TRATAMIENTO DE LA CRISIS DE DARFUR POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

#### 1. ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS DEL CONFLICTO EN DARFUR

##### 1.1. Antecedentes históricos de Sudán y de la región de Darfur

Sudán, Estado con la mayor extensión territorial en África, se encuentra ubicado en el noreste del continente y cuenta con una población aproximada de 39 millones de personas. Desde su independencia en 1956, Sudán ha adolecido de una continua inestabilidad política, agravada por las hambrunas y por los sucesivos conflictos internos<sup>175</sup>. La semilla de esta volatilidad es similar a la que ha germinado en otros Estados africanos, esto es, la imposición de demarcaciones territoriales y correlaciones de poder que no correspondían a la realidad histórica de los distintos pueblos autóctonos. Así, cuando concluyó la administración británica sobre el territorio sudanés –que resultó de los arreglos con los que se saldó la Primera Guerra Mundial-, una minoría descendiente de los migrantes árabes llegados en los siglos XVI y XVII quedó al frente de un país mayoritariamente no árabe. Como consecuencia, en 1955, un año antes de que se oficializara la independencia, estalló la primera revuelta de la población no árabe del sur que se prolongó hasta 1972, cuando se firmó un acuerdo de paz que reconoció un marco de autonomía para esta región del país<sup>176</sup>.

Sin embargo, el descubrimiento de yacimientos petroleros en esa zona impulsó al entonces presidente Gaafar Nimeiri a anular el acuerdo e imponer la autoridad del gobierno central, para así administrar los ingresos generados por la

---

<sup>175</sup> Justin Wagner, “The systematic use of rape as a tool of war in Darfur: a blueprint for international war crimes prosecutions”, en *Georgetown Journal of International Law*, vol. 37, núm. 1, Estados Unidos, 2005, pp. 195 y 196. Véase también “Un Soudan déchiré”, en *Le Monde Diplomatique*, marzo de 2007, consultado en <http://www.monde-diplomatique.fr/2007/03/A/14566>

<sup>176</sup> Daoud Hari, *El traductor. La historia de un nativo del desierto de Darfur*, Tendencias Editores, Barcelona, 2008, pp. 169 y 170.

explotación de este recurso, y la aplicación de la *sharia*<sup>177</sup> a toda la población sudanesa, incluidos los cristianos del sur. Esta decisión provocó el inicio de una nueva guerra civil que desde 1983 enfrentó al Ejército Popular de Liberación de Sudán (EPLS) con el gobierno de Jartum –capital del país-<sup>178</sup>.

Dos años después Nimeiri fue derrocado y se estableció un gobierno parlamentario encabezado por el moderado Sadiq al-Mahdi, quien intentó calmar la polarización social al suspender la vigencia de la *sharia* y convocar en 1989 a la celebración de una conferencia de paz que permitiera reactivar la producción petrolera hasta entonces suspendida<sup>179</sup>. No obstante, justo antes del inicio de la conferencia, un golpe de Estado llevó al exilio al-Mahdi y al poder a Omar Hassan al-Bashir quien, apoyado por el Frente Nacional Islámico, implantó una política de islamización caracterizada por la persecución contra la población cristiana y por el restablecimiento de la *sharia* como medio de regulación de la vida social<sup>180</sup>. La radicalización de al-Bashir lo vinculó a Osama bin Laden, a quien le permitió la creación de campos de entrenamiento para su organización terrorista en territorio sudanés<sup>181</sup>.

Para solucionar la parálisis de los campos petrolíferos, al-Bashir optó – como habían hecho los anteriores gobernantes- por armar a los nómadas árabes del sur y después los utilizó para enfrentar al EPLS y para atacar a los pueblos no árabes de la región<sup>182</sup>. Tras un largo proceso, en enero de 2005 el gobierno de Jartum y el EPLS firmaron un acuerdo de paz que puso fin a más de dos décadas de conflicto que dejaron el terrible saldo de más de dos millones de personas muertas y más de cuatro millones desplazadas de sus hogares<sup>183</sup>.

---

<sup>177</sup> Derecho islámico, el cual no se encuentra contenido en un solo código escrito sino que varía según los planteamientos de las distintas escuelas jurídicas musulmanas. Véase Zidane Zeraoui, *Islam y política. Los procesos políticos árabes contemporáneos*, 2ª edición, Editorial Trillas, México, 2001, p. 59.

<sup>178</sup> Justin Wagner, *op. cit.*, p. 195.

<sup>179</sup> Daoud Hari, *op. cit.*, p. 170.

<sup>180</sup> Justin Wagner, *op. cit.*, pp. 195 y 196.

<sup>181</sup> Daoud Hari, *op. cit.*, p. 172.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 171.

<sup>183</sup> Justin Wagner, *op. cit.*, p. 195.

A esta convulsa dinámica interna cabe añadir que Sudán se encuentra inmerso en una de las regiones más conflictivas de África al colindar con Egipto, Libia, Chad, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Uganda, Kenia, Etiopía y Eritrea. Varios de estos países han experimentado desgarradoras luchas intestinas que, en muchas ocasiones, se han entrecruzado, ignorando las fronteras y tornándose aún más complejas. En este sentido, respecto a la crisis actual en Darfur, el gobierno de Chad ha brindado su apoyo a los grupos rebeldes de la región sudanesa, mientras que el de Jartum ha hecho lo propio con los opositores al gobierno del presidente Idriss Déby Itno. Así quedó evidenciado cuando a finales de febrero de 2008 alrededor de dos mil combatientes -coordinados desde Jartum- partieron del territorio de Sudán para respaldar la ofensiva de los rebeldes chadianos, mientras que el presidente Déby Itno pidió el auxilio de los rebeldes sudaneses para interceptar a los primeros<sup>184</sup>.

Por su parte, la región de Darfur cuenta con una población de 7.6 millones de personas y una extensión aproximada de 500 mil km<sup>2</sup> -que representan casi una quinta parte de la población y del territorio sudanés, respectivamente-<sup>185</sup>, una superficie semejante a la de Francia o a la del Estado norteamericano de Texas y que está dividida en tres demarcaciones administrativas: Darfur del Norte o Septentrional, Darfur del Sur o Meridional y Darfur Occidental. Es una región árida con escasos recursos naturales y dominada por un gran macizo volcánico, llamado *Jabal Marra*, en la que los pobladores desarrollan una economía agrícola y ganadera de subsistencia<sup>186</sup>.

---

<sup>184</sup> Gérard Prunier, "Comment le conflit au Darfour déstabilise le Tchad", en *Le Monde Diplomatique*, marzo de 2008, consultado en <http://www.monde-diplomatique.fr/2008/03/PRUNIER/15716>

<sup>185</sup> The Washington Post, *Sudan in crisis*, presentación interactiva consultada en <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/world/interactives/sudan/>

<sup>186</sup> Robert O. Collins, "Disaster in Darfur: historical overview", en Samuel Totten y Eric Markusen (editores), *Genocide in Darfur. Investigating the atrocities in the Sudan*, Nueva York, Routledge, 2006, p. 1.



Fuente: Mapa obtenido en el sitio web *United Nations Sudan Information Gateway*, <http://www.unsudanic.org/library/mapcatalogue/sudan/index.php>

Desde su constitución como una unidad político-territorial consolidada (el Sultanato de los Fur, 1650-1916), Darfur fue una entidad independiente con un breve intermedio de dominio externo por parte del Estado Mahdist de Sudán (1885-1898), hasta que en 1916 -como parte de los reacomodos propios de la Primera Guerra Mundial- Darfur fue incorporado al Condominio anglo-egipcio que gobernó Sudán desde 1898 hasta que éste logró su independencia en 1956<sup>187</sup>. El nuevo Estado de Sudán heredó de la administración británica la falta de interés por aquella región carente de recursos explotables y poco desarrollada. En ambos casos, las políticas públicas educativas y de salud, así como los proyectos productivos, se han concentrado en la región central del país, siguiendo la ribera del Río Nilo, donde se encuentran asentados principalmente los descendientes de los migrantes árabes que históricamente han mostrado desdén por las poblaciones nativas del oeste, este y sur de Sudán<sup>188</sup>. Esta tendencia arabo céntrica del gobierno de Sudán ha sido llevada al extremo por el gobierno islamista de Omar Hassan Ahmad al-Bashir, lo que ha acentuado la polarización y la tensión étnica en el país<sup>189</sup>.

En la lengua árabe Darfur significa “la tierra de los Fur”, haciendo referencia a una de las varias etnias que pueblan este territorio y que, en términos generales, se encuentran distribuidas de la siguiente manera: Darfur del Norte es tierra de nómadas árabes y, mayoritariamente, no árabes, los Zaghawa; en la región occidental los pobladores son principalmente granjeros de las etnias no árabes Fur, Massalit, Daju y Berti; y, finalmente, en el sur predomina la etnia árabe de los Baqqara<sup>190</sup>. Prácticamente todos los pobladores de Darfur son musulmanes y hablan árabe, incluso los matrimonios entre árabes y no árabes han sido una realidad, por lo que el señalamiento de que las diferencias interraciales son la única explicación de la actual crisis en Darfur difícilmente puede sostenerse. De acuerdo a Alex de Waal, antropólogo social y experto en Darfur, la separación

---

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>189</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 1.

entre árabes y africanos ha respondido más a una construcción política que a una realidad social<sup>191</sup>.

Con todo, la competencia entre los pobladores de la región por el control de los territorios y de los escasos recursos naturales, principalmente del agua, ha sido una constante. No obstante, algunos sucesos verificados en las últimas décadas han agravado esta dinámica. La propiedad de la tierra, tradicionalmente de carácter comunal, sufrió una transformación en la década de los años sesenta cuando el gobierno sudanés reformó la legislación para permitir la propiedad privada y, además, se adueñó de vastas extensiones de territorio en la región. Estas circunstancias -aunadas a los intensos periodos de sequías y desertificación- incrementaron la tensión entre las distintas tribus -árabes y no árabes- por allegarse de mayores extensiones de tierra<sup>192</sup>.

Como resultado, Darfur ha sido escenario de continuos choques entre agricultores y pastores, árabes y no árabes, que de alguna manera eran atendidos mediante el mecanismo tradicional de celebración de conferencias entre líderes tribales cuyos resolutivos tenían un alto grado de efectividad. Sin embargo, este mecanismo cayó en desuso tras la agudización de las tensiones inter-étnicas provocadas por la sequía de los años ochenta, por la creciente circulación de armas y por la promoción desde el gobierno de un discurso de superioridad racial árabe<sup>193</sup>. Así, las pugnas entre las distintas tribus aumentaron en los años noventa por lo que, en 1999, el gobierno central intervino mediante las fuerzas armadas, imponiendo mandos militares en la región e inclinando la balanza del lado de los pobladores árabes<sup>194</sup>.

A pesar de estos antecedentes, y como se desarrollará en el siguiente apartado, este nuevo episodio de violencia tiene algo distinto que ha derivado en una de las peores crisis humanitarias de este inicio de siglo y de milenio y que ha afectado hasta la fecha a aproximadamente 4.7 millones de personas, 3 millones

---

<sup>191</sup> Philipp Kastner, "The ICC in Darfur: savior or spoiler?", en *ILSA Journal of International and Comparative Law*, Núm. 14, Chicago, pp. 156 y 157.

<sup>192</sup> Justin Wagner, *op. cit.*, pp. 197 y 198.

<sup>193</sup> Robert O. Collins, *op. cit.*, p. 6.

<sup>194</sup> Justin Wagner, *op. cit.*, p. 198.

de ellas forzadas a abandonar sus hogares para buscar refugio en otras regiones del país o en algún Estado vecino<sup>195</sup>. Tan sólo en el periodo de enero a mediados de mayo de 2009 se calculó que la violencia obligó a 137 mil personas a desplazarse<sup>196</sup>. Como suele ocurrir en este tipo de tragedias, no hay datos precisos sobre la totalidad de personas que han muerto, sin embargo la aproximación más común cifra los decesos en alrededor de 500 mil<sup>197</sup>.

## 1.2. La crisis actual de Darfur

El 26 de febrero de 2003, un grupo armado de aproximadamente 300 personas autodenominado como el Frente de Liberación de Darfur atacó la ciudad de Gulu, en Darfur Occidental. Dos semanas después volvieron, ahora bajo el nombre de Ejército de Liberación de Sudán (ELS), y tomaron esta ciudad asesinando a cerca de 195 soldados. En su Declaración Política, el ELS acusó al gobierno central de Jartum de haber seguido sistemáticamente políticas de marginación, discriminación racial, exclusión, explotación y división<sup>198</sup>. Marcaron como su objetivo principal la construcción de un Sudán unido, basado en el reconocimiento de su diversidad étnica, cultural, social y política y en el respeto al derecho de la autodeterminación. Señalaron que la religión y la política deben permanecer en ámbitos distintos de la vida de las personas, la primera en la privada y la segunda en la pública; y condenaron la brutal opresión, la limpieza étnica y el genocidio llevados a cabo por el gobierno de Jartum contra la población de Darfur<sup>199</sup>.

Tras un cese al fuego que pronto expiró y un fallido intento de negociaciones con el gobierno de Sudán, los rebeldes del ELS asestaron golpes importantes contra el ejército sudanés que no podía hacer frente a la insurgencia.

---

<sup>195</sup> De acuerdo a datos de USAID actualizados al 30 de septiembre de 2009 y basados en información del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el conflicto de Darfur ha provocado que 2.7 millones de personas se desplacen a otras regiones dentro del mismo territorio sudanés y que otras 268,000 lo hagan más allá de las fronteras del país. *Sudan – Complex Emergency, Situation Report #13*, 30 de septiembre de 2009 ([http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan\\_africa/sudan/](http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/sudan/)).

<sup>196</sup> *Idem*.

<sup>197</sup> The Washington Post, *Sudan in crisis*, op. cit.

<sup>198</sup> Robert O. Collins, op. cit., p. 9.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 10.

El 25 de abril, el ELS junto al Movimiento para la Justicia y la Igualdad (MJJ) – movimiento opositor con un ideario similar al del ELS pero que no circunscribe su acción a Darfur- asaltaron exitosamente el aeropuerto de El Fasher, capital de la provincia norte de Darfur, destruyendo varios helicópteros y bombarderos y tomando como prisionero a un mayor de la Fuerza Aérea<sup>200</sup>.

La respuesta del gobierno de Jartum fue el rearme y fortalecimiento de las milicias que en anteriores ocasiones había usado para combatir a grupos opositores. Los *Janjaweed*<sup>201</sup>, más de 20 mil milicianos según un cálculo de Human Rights Watch<sup>202</sup>, están conformados por integrantes de la etnia Baqqara, del sur y centro de Darfur, pero también por agentes foráneos, extremistas árabes de origen afgano y de países de África occidental, como Libia y Chad<sup>203</sup>. Bien equipada y entrenada por el ejército sudanés, esta milicia ha sido encargada de ejecutar una política de limpieza étnica inicialmente en Darfur del Sur pero que, con el estallido de la insurgencia, se ha extendido al resto de la región con el objetivo no sólo de combatir a los grupos insurgentes sino a los grupos étnicos de los cuales provienen: los Fur, los Massalit y los Zaghawa<sup>204</sup>. Cabe hacer un paréntesis para aclarar que no todas las tribus árabes han apoyado las operaciones de las milicias y el ejército sudanés contra los rebeldes y que, contrario a lo que pueda pensarse, algunas tribus no árabes sí lo han hecho buscando ser favorecidos por Jartum<sup>205</sup>.

El patrón de actuación de los *Janjaweed* es el siguiente: asesinan o mutilan a los hombres, violan a las mujeres –incluso a menores- y, en ocasiones, raptan también a los niños; los poblados son saqueados y después destruidos – comúnmente incendiados- y las fuentes de agua son contaminadas para forzar el

---

<sup>200</sup> *Idem*.

<sup>201</sup> Expresión de origen árabe que hace alusión a jinetes armados o bandidos. Human Rights Watch, *Soudan. Le Darfour en feu: atrocités dans l'ouest du Soudan*, vol. 16, núm. 4 (A), abril de 2004, p. 10.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p.1.

<sup>203</sup> Philipp Kastner, *op. cit.*, pp. 157 y 158.

<sup>204</sup> Robert O. Collins, *op. cit.*, p. 11.

<sup>205</sup> Philipp Kastner, *op. cit.*, p. 160.

desplazamiento de las personas. También han sido blanco de ataques los grupos de personas que han buscado refugio tras las fronteras del vecino Chad<sup>206</sup>.

Precisamente Chad, preocupado porque la inestabilidad de Sudán le ocasionara problemas internos, auspició pláticas entre Jartum y el ELS en septiembre de 2003, logrando la firma de un acuerdo que preveía un cese al fuego, un retiro de tropas y el control de las milicias, así como el compromiso de Sudán de acelerar el desarrollo económico y social de Darfur. Sin embargo, los ataques por parte de las milicias continuaron durante septiembre y octubre, por lo que el acuerdo terminó en letra muerta<sup>207</sup>.

Estos acontecimientos parecieron pasar inadvertidos para la opinión pública y la comunidad internacional hasta finales de 2003, cuando algunas agencias humanitarias comenzaron a dar la señal de alarma sobre la gravedad de la situación y a denunciar la obstrucción que el gobierno de Jartum oponía sistemáticamente a la entrada de asistencia humanitaria<sup>208</sup>. Ya en febrero de 2004 –un año después del inicio de la insurgencia–, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) informaba que 30 mil personas habían sido asesinadas, mientras que de aquéllas que habían sido forzadas a dejar sus tierras, un millón se había desplazado a otros lugares en el interior del país y alrededor de 200 mil habían logrado alcanzar refugio en Chad. Además se alertaba que otras 350 mil personas estarían en riesgo de morir en los siguientes nueve meses a causa del hambre y las enfermedades, sobre todo cuando iniciara la temporada de lluvias en la primavera<sup>209</sup>.

En abril de 2004, un informe de Human Rights Watch (HRW) denunciaba que la estrategia seguida por el gobierno de Sudán para combatir a los grupos insurgentes en Darfur violaba los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario y los derechos humanos, pues no hacía ninguna distinción entre objetivos militares y civiles, ni observaba el principio de un uso

---

<sup>206</sup> Robert O. Collins, *op. cit.*, p. 12.

<sup>207</sup> Human Rights Watch, *Soudan. Le Darfour en feu:...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>208</sup> *Ibidem*, pp. 12 y 13. Véase también Eric Reeves, "Unnoticed Genocide", *The Washington Post*, 25 de febrero de 2004.

<sup>209</sup> Human Rights Watch, *Soudan. Le Darfour en feu:...*, *op. cit.*, p. 12.

proporcional de la fuerza, por lo que se estaba ante la probable comisión de crímenes de guerra y contra la humanidad<sup>210</sup>. Además, evidenciaba la complicidad del ejército sudanés con las milicias *Janjaweed*, documentando que los ataques contra las poblaciones civiles eran iniciados frecuentemente con bombardeos aéreos por parte del ejército –aún cuando no se advertía presencia de los rebeldes- seguidos de la embestida terrestre por parte de los milicianos<sup>211</sup>. Asimismo, se señalaba su responsabilidad por no oír los clamores de los Fur, Zaghawa y Massalit que reclamaban protección ante los abusos cometidos por las milicias<sup>212</sup>, así como por rehusarse a perseguir penalmente a los responsables de estos actos, garantizándoles una impunidad total<sup>213</sup>.

De manera significativa, se denunciaba también que el gobierno sudanés había impedido -casi totalmente- el acceso de asistencia humanitaria para los desplazados de Darfur, argumentando cuestiones de seguridad o estableciendo obstáculos burocráticos. Estas condiciones llevaron al presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja a declarar en marzo de 2004 que no había condiciones para llevar a cabo una operación humanitaria “significativa” en Darfur<sup>214</sup>.

Respecto al ELS y al MJJ, HRW admitía haber tenido un acceso limitado a información sobre abusos cometidos por ellos, sin embargo, había obtenido testimonios acerca del asesinato de civiles y pueblos incendiados, así como de la utilización de menores de 18 años como combatientes<sup>215</sup>.

En el mismo mes de abril de 2004, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) decidió enviar un equipo de investigación a los campos de refugiados en la frontera de Chad para valorar cuál era la situación de los derechos humanos en estos sitios y, en general, en

---

<sup>210</sup> Human Rights Watch, *Soudan. Le Darfour en feu:...*, op. cit., pp. 15 y 16.

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>212</sup> *Ibidem*, pp. 19 y 29-31.

<sup>213</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>214</sup> *Ibidem*, pp. 39 y 40.

<sup>215</sup> *Ibidem*, p. 44.

Darfur<sup>216</sup>. Una primera misión se realizó del cinco al quince de abril en los campos de refugiados en Chad, donde se recogieron los testimonios de las personas que habían llegado ahí huyendo de la violencia en Darfur. Posteriormente, tras conseguir la autorización de Sudán, una nueva misión se efectuó del 21 de abril al dos de mayo en territorio sudanés. En esta ocasión, los enviados del ACNUDH se entrevistaron con funcionarios gubernamentales, con las representaciones de organismos de Naciones Unidas en Sudán, con organizaciones no gubernamentales y, fundamentalmente, con personas desplazadas dentro de Darfur<sup>217</sup>. Los hallazgos de estas misiones fueron plasmados en un informe que el Alto Comisionado presentó a la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social, el 7 de mayo de 2004, y que también fue turnado al Consejo de Seguridad para su conocimiento.

En una línea similar a la de HRW, el informe del ACNUDH señaló que la principal causa de la crisis actual en Darfur era la violencia desproporcionada e indiscriminada con la que el gobierno de Sudán había decidido responder a la rebelión, avivando las tensiones inter-étnicas que hasta entonces estaban relativamente contenidas<sup>218</sup>. Apuntó claramente que de los testimonios obtenidos se desprendía una relación de complicidad entre el gobierno sudanés y las milicias irregulares ya que conjuntamente habían llevado a cabo “ataques indiscriminados contra civiles: violaciones y otras formas graves de agresión sexual, destrucción de bienes y saqueos, desplazamientos forzados, desapariciones y actos de persecución y discriminación”<sup>219</sup>. Incluso algunos funcionarios sudaneses llegaron a reconocer la comisión de estos “excesos”, a los que calificaron como “naturales” o “inevitables” en una situación de conflicto<sup>220</sup>. Respecto a los rebeldes, los enviados del Alto Comisionado se toparon con la misma limitante para obtener información sobre los abusos cometidos por ellos pues en las zonas donde

---

<sup>216</sup> “Chronology: The Darfur Crisis”, en Samuel Totten y Eric Markusen (editores), *op. cit.*, p. xxi.

<sup>217</sup> Consejo Económico y Social-Comisión de Derechos Humanos, “Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos. Situación de los Derechos Humanos en la región de Darfur (Sudán)”, E/CN.4/2005/3, 7 de mayo de 2004, p. 2.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>220</sup> *Ibidem*, p. 16.

principalmente actúan las garantías de seguridad para llevar a cabo una investigación son mínimas o inexistentes<sup>221</sup>. Se hizo hincapié además en la sensación de desprotección de la población que no sólo acusa al gobierno de Sudán de no evitar los ataques de los *Janjaweed* sino también de no llevar a cabo ninguna acción tendente a perseguir y enjuiciar a los responsables<sup>222</sup>. Frente a este escenario el ACNUDH ratificó la obligación de todas las partes en el conflicto de respetar el Derecho Internacional Humanitario, principalmente el artículo 3 común de las Convenciones de Ginebra de 1949 que establece la protección de las personas que no participen directamente en los combates<sup>223</sup>.

En cuanto a las consecuencias humanitarias, el informe señaló la existencia de un millón de desplazados internos, distribuidos de la siguiente manera: 570 mil en Darfur Occidental, 290 mil en Darfur del Norte y 140 mil en Darfur del Sur, y de 22,500 refugiados en Chad bajo la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), aunque admitió que la estimación de la cantidad total de personas que habían cruzado la frontera hacia Chad podía superar los 100 mil<sup>224</sup>. Además, como acontece en este tipo de situaciones, la población infantil resentía ya altos grados de malnutrición y de mortalidad<sup>225</sup>. Frente a esta catástrofe humanitaria alertó sobre el reducido número de agentes humanitarios en el campo y sobre la posibilidad de que el aumento del número de refugiados en Chad hiciera mella sobre los escasos recursos de la zona y exacerbara las rivalidades tribales, sin dejar de reconocer la buena disposición de Chad para cooperar con el ACNUR<sup>226</sup>.

Dentro de sus conclusiones el informe destacó tres cuestiones: a) la solución de esta crisis sólo sería probable si se satisfacen las demandas básicas de la población de justicia, igualdad y desarrollo; b) las violaciones a los derechos humanos en Darfur por el gobierno de Sudán y por las milicias posiblemente constituyen crímenes de lesa humanidad o de guerra; y c) la afluencia masiva de

---

<sup>221</sup> *Ibidem*, pp. 4 y 16.

<sup>222</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 25.

<sup>223</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>224</sup> *Ibidem*, pp. 4 y 9.

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>226</sup> *Ibidem*, p. 9.

refugiados a Chad es una “inquietud” respecto a la paz y la seguridad de la región<sup>227</sup>. Y en sus recomendaciones llamó al gobierno de Sudán a desmovilizar a las milicias, a condenar e investigar todas las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario cometidas por todos los actores en el conflicto, a aplicar una política de reconciliación nacional y de protección a las minorías, a permitir el regreso de los desplazados internos y los refugiados y a indemnizarles por las pérdidas sufridas<sup>228</sup>. Significativamente, propuso la creación de una comisión internacional de investigación teniendo en cuenta la gravedad de las violaciones alegadas y el fracaso de las instituciones judiciales internas para atenderlas. Esta comisión debería recomendar un mecanismo adecuado para determinar la identidad de los responsables de los crímenes cometidos y para administrar justicia<sup>229</sup>.

### **1.3. La reacción de la comunidad internacional**

Las noticias sobre la situación en Darfur comenzaron a aparecer en los medios de comunicación, principalmente occidentales, hasta los primeros meses de 2004, y recibieron un impulso durante las conmemoraciones del décimo aniversario del genocidio en Ruanda<sup>230</sup>, mientras que los medios regionales –sobre todo los del mundo árabe- se mostraron más cautos por ser los asuntos inter-étnicos temas sensibles en varios países de la zona<sup>231</sup>.

También la ayuda humanitaria desde las Naciones Unidas y otros organismos no gubernamentales comenzó a ser canalizada a la región, pese a la actitud renuente del gobierno de Jartum para permitir el acceso a la población afectada. Sin embargo, la voluntad de la comunidad de Estados para condenar e intervenir en la solución del conflicto en Darfur se mostraba titubeante. Por un lado, se temía que presionar a Jartum respecto a la crisis en Darfur podía afectar su disposición hacia el proceso de paz que buscaba terminar con más de dos

---

<sup>227</sup> *Ibidem*, pp. 26 y 27.

<sup>228</sup> *Ibidem*, pp. 27 y 28.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>230</sup> Robert O. Collins, *op. cit.*, p. 14.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 18.

décadas de guerra civil en el sur del país<sup>232</sup>. Apenas en julio de 2002 se había firmado el Protocolo de Machakos entre el Gobierno de Sudán y el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán, el cual estableció los lineamientos que habrían de seguir las negociaciones entre las partes beligerantes, mismas que iniciaron en Kenia tras la celebración de un acuerdo de cese al fuego en octubre de ese año<sup>233</sup>.

Por el otro lado, los actores internacionales con capacidad de promover acciones tenían otras prioridades o simplemente se encontraban reacios a intervenir en otro conflicto interno africano: Estados Unidos ya estaba bastante ocupado con dos intervenciones militares en países musulmanes, Afganistán e Iraq; Francia y Reino Unido, que han participado en varias operaciones de mantenimiento de la paz en África, no veían muy atractiva la posibilidad de inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado con un régimen islamista; y China y Rusia, por su parte, no tenían ningún interés en tomar alguna acción que pudiera afectar sus vínculos comerciales con Sudán, con el que habían concluido lucrativos contratos de venta de equipo militar<sup>234</sup>.

En suma, la vía de acción menos complicada para la comunidad internacional consistía en apoyar a la Misión de la Unión Africana en Sudán (integrada por siete mil efectivos) desplegada desde 2004, aumentar el suministro de asistencia humanitaria y ejercer una mayor presión diplomática sobre Sudán a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>235</sup>. Con todo, este órgano se pronunciaría por primera vez sobre la situación de Darfur en abril de 2004.

---

<sup>232</sup> Philipp Kastner, *op. cit.*, p. 161.

<sup>233</sup> Tras un proceso largo y complejo, las negociaciones –impulsadas por el Reino Unido, los Estados Unidos y Noruega– concluyeron con la celebración de un Acuerdo Comprensivo de Paz firmado el 9 de enero de 2005. Robert O. Collins, *op. cit.*, p. 23.

<sup>234</sup> Philipp Kastner, *op. cit.*, p. 162.

<sup>235</sup> Robert O. Collins, *op. cit.*, p. 18.

## 2. EL TRABAJO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD RESPECTO A DARFUR

### 2.1. Facultades del Consejo de Seguridad en materia de paz y seguridad internacionales

El Consejo de Seguridad (CS) es uno de los seis órganos principales de la Organización de las Naciones Unidas<sup>236</sup>. Está integrado por quince miembros, cinco permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia) y diez no permanentes (elegidos para un periodo de dos años por la Asamblea General)<sup>237</sup> y tiene la “responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”<sup>238</sup>. Al actuar en cumplimiento de esta responsabilidad fundamental el Consejo tiene la obligación de proceder de acuerdo a los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas<sup>239</sup>. Todos los Estados miembros asumen que el Consejo actúa en su representación<sup>240</sup> y se comprometen, en consecuencia, a aceptar y cumplir las decisiones que en esta materia tome el mismo<sup>241</sup>. En esto consiste, esencialmente, el mecanismo de seguridad colectiva consagrado en la Carta de la ONU tras finalizar la Segunda Guerra Mundial.

El Consejo adopta sus decisiones por mayoría calificada de nueve miembros, sin embargo, tratándose de asuntos relevantes, entre ellos los relativos a la paz y la seguridad internacionales, la mayoría calificada debe incluir el voto afirmativo de los cinco miembros permanentes, o al menos no un voto en contra de alguno de ellos<sup>242</sup>. Esta prerrogativa de los miembros permanentes (de impedir la adopción de una decisión) es comúnmente conocida como “derecho de veto”, aunque la voz “veto” no aparece mencionada en la Carta<sup>243</sup>.

Las atribuciones específicas del CS en materia de paz y seguridad internacionales están contenidas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones

---

<sup>236</sup> Artículo 7, párrafo 1, de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>237</sup> Artículo 23, párrafos 1 y 2.

<sup>238</sup> Artículo 24, párrafo 1.

<sup>239</sup> Artículo 24, párrafo 2.

<sup>240</sup> Artículo 24, párrafo 1.

<sup>241</sup> Artículo 25.

<sup>242</sup> Artículo 27, párrafos 2 y 3.

<sup>243</sup> Ricardo Méndez-Silva, “El Consejo de Seguridad y los casos de Afganistán e Iraq”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional. Volúmenes VIII/IX 2004/2005*, Valencia, Centro Internacional Bancaja para la Paz y el Desarrollo-Tirant lo Blanch, *en prensa*, p. 687.

Unidas. De acuerdo a esta regulación, el Consejo tiene la facultad de determinar la existencia de una amenaza a la paz, de un quebrantamiento de la misma o de un acto de agresión<sup>244</sup>, y para hacerlo tiene manga ancha pues en ninguna parte de la Carta está definido qué debe entenderse por cada uno de estos conceptos<sup>245</sup>. Así las cosas, el Consejo ha calificado como “amenaza a la paz y la seguridad internacionales” -por señalar el término más socorrido- tanto a situaciones particulares (por ejemplo, la Resolución 1474 (2003) relativa a la situación en Somalia) como a temas en general (por ejemplo, la Resolución 1456 (2003) relativa al terrorismo)<sup>246</sup>, y tanto a conflictos internacionales (por ejemplo, la Resolución 660 (1990) relativa a la invasión de Kuwait por Iraq) como a asuntos internos (por ejemplo, la Resolución 688 (1991) que consideró que la represión contra la población iraquí por parte del gobierno de Saddam Hussein hacía peligrar la paz y la seguridad internacionales en la región)<sup>247</sup>.

Este último punto, el relativo a la consideración de violaciones masivas a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario como amenazas a la paz y la seguridad internacionales ha constituido uno de las ampliaciones más positivas del campo de acción del Consejo. En este mismo sentido, destaca que este razonamiento sirviera como fundamento para el establecimiento de los tribunales penales internacionales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda, en 1993 y 1994 respectivamente<sup>248</sup>. Ya en tiempos más recientes, este criterio fue reafirmado claramente en la Resolución 1296 (2000) de la siguiente manera:

[El Consejo] *Observa* que los ataques dirigidos deliberadamente contra las poblaciones civiles u otras personas protegidas y las violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y, a este respecto, *reafirma* que

---

<sup>244</sup> Artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>245</sup> Zlata Drnas de Clement, *op. cit.*, p. 6.

<sup>246</sup> *Ibidem*, pp. 35 y 36.

<sup>247</sup> Ricardo Méndez-Silva, “El Consejo de Seguridad...”, *op. cit.*, p. 691.

<sup>248</sup> Resoluciones 827 (1993) y 955 (1994) del Consejo de Seguridad.

está dispuesto a examinar esas situaciones y, cuando sea necesario, imponer medidas adecuadas,<sup>249</sup>

Con el mismo margen de discrecionalidad, el CS puede determinar expresamente que una situación constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales o bien solamente señalar que está actuando al amparo del Capítulo VII de la Carta, entendiéndose que se refiere a esta materia y que podrán ser aplicadas las medidas descritas en ese apartado<sup>250</sup>. Tales medidas pueden ser de tres tipos:

- a) Medidas provisionales dictadas por el Consejo para evitar que una situación se agrave<sup>251</sup>. Ejemplo de estas medidas han sido la creación de zonas de exclusión, el establecimiento de zonas neutralizadas y de operaciones especializadas de las Naciones Unidas, entre otras<sup>252</sup>;
- b) Medidas que no impliquen el uso de la fuerza<sup>253</sup> para lograr la efectiva aplicación de sus decisiones. Tales medidas pueden ser, según el texto de la Carta, “interrupción parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”. Otros ejemplos prácticos de estas medidas han sido el congelamiento de fondos y recursos financieros, el embargo de armas, la suspensión de vuelos internacionales y el establecimiento de tribunales penales internacionales para el enjuiciamiento de los responsables de cometer crímenes internacionales graves<sup>254</sup>; y

---

<sup>249</sup> Párrafo resolutivo 5 de la Resolución 1296 del Consejo de Seguridad, adoptada el 19 de abril de 2000, S/RES/1296 (2000), p. 2.

<sup>250</sup> Zlata Drnas de Clement, *op. cit.*, p. 35.

<sup>251</sup> Artículo 40 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>252</sup> Zlata Drnas de Clement, *op. cit.*, p. 42.

<sup>253</sup> Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>254</sup> Véase Zlata Drnas de Clement, *op. cit.*, pp. 48 y 49. En el mismo sentido, Lirola Delgado y Martín Martínez sugieren que una interpretación del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas permitiría encuadrar en él a estas medidas: “Se trata de una medida nueva, sin precedentes en el sistema de Naciones Unidas, que enlaza con la práctica del Consejo de Seguridad de ampliar los medios utilizados en el ejercicio de sus competencias. De hecho, aunque las disposiciones del capítulo VII no mencionen medidas de esta naturaleza, se ha estimado que una interpretación teleológica permitiría encuadrarlas en el art. 41 de la Carta. El establecimiento de tribunales

- c) Medidas que impliquen el uso de la fuerza, para los casos en que las medidas anteriores hayan resultado ineficaces<sup>255</sup>. Este tipo de medidas ha adoptado distintas modalidades: la autorización a los Estados miembros para el empleo de “todas los medios necesarios” para hacer cumplir una de sus decisiones (fue el caso de la Resolución 678 (1990) relativa a la invasión de Kuwait por Iraq); la autorización dada a las operaciones de las Naciones Unidas, actuando en virtud del Capítulo VII, para usar la fuerza en el desempeño de su función; la autorización a los Estados miembros para usar la fuerza -individualmente o por acuerdos u organismos regionales- para apoyar las operaciones de las Naciones Unidas; y la autorización a los Estados miembros para utilizar la fuerza a fin de garantizar el cumplimiento de medidas de embargo adoptadas previamente<sup>256</sup>.

## 2.2. La crisis en Darfur como amenaza a la paz y la seguridad internacionales

El primer pronunciamiento público del Consejo de Seguridad sobre la situación en Darfur se realizó el 2 de abril de 2004 a través de un comunicado de prensa en el cual el presidente del mismo señaló que los miembros de este órgano se encontraban profundamente preocupados por la crisis humanitaria de Darfur, llamaban a las partes en conflicto a cooperar plenamente en la atención de la grave situación en la región, a asegurar la protección de la población civil y a facilitar el acceso de la asistencia humanitaria a la población afectada<sup>257</sup>.

---

penales internacionales *ad hoc* se incluye así dentro del ejercicio dinámico de las competencias del Consejo de Seguridad, como consecuencia de la superación de la situación internacional de la guerra fría”. Véase Isabel Lirola Delgado y Magdalena M. Martín Martínez, *op. cit.*, p. 43. José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto y Antoni Pigrau Solé coinciden con las autoras antes citadas al considerar la creación de los tribunales internacionales *ad hoc* como medidas que no implican el uso de la fuerza armada en el sentido dispuesto en el artículo 41 de la Carta. Véase José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto, “Hitos y experiencias de la justicia penal internacional”, *op. cit.*, p. 293; y Antoni Pigrau Solé, “La experiencia de los tribunales penales internacionales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda”, en Abogacía General del Estado, *XXI Jornadas de estudio...*, *op. cit.*, p. 429.

<sup>255</sup> Artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>256</sup> Zlata Drnas de Clement, *op. cit.*, p. 54.

<sup>257</sup> *Press Statement on Darfur, Sudan, by Security Council President*, Press Release SC/8050 AFR/883, 2 de abril de 2004.

La siguiente expresión de este órgano sobre el tema se daría casi dos meses después en un documento con un rango de mayor importancia: una declaración del presidente del Consejo de Seguridad. Comúnmente suele reducirse el estudio del trabajo del CS a las resoluciones que contienen las decisiones y medidas por él adoptadas. Sin embargo, las declaraciones del presidente del Consejo son documentos importantes que permiten conocer las consideraciones que este órgano va elaborando sobre un asunto y prever en qué sentido pueden dictarse las medidas dirigidas a atenderlo pues estos instrumentos reflejan el sentir de todos los Estados miembros del Consejo y no sólo del presidente, como lo indica su nombre.

Así, tras recibir el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación en Darfur (presentado el 7 de mayo de ese año), el presidente del Consejo emitió una Declaración el 25 de mayo, en la que expresó “su grave preocupación por el deterioro de la situación humanitaria y de derechos humanos en la región de Darfur (Sudán)” y por los “persistentes informes de violaciones en gran escala de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cometidas en Darfur”, y exigió que se hiciera rendir cuentas a los responsables. Asimismo, recordó el compromiso de las partes para abstenerse de cometer actos de violencia o cualquier otro abuso contra la población civil y el del gobierno de Sudán para neutralizar a las milicias *Janjaweed*. Finalmente, subrayó la necesidad de que Jartum facilitara el acceso a la ayuda humanitaria y el regreso voluntario y seguro de los refugiados y desplazados<sup>258</sup>.

En el mismo tenor, quince días después, el CS hizo mención de la situación de Darfur por primera vez en el texto de una resolución. En la Resolución 1547 (2004), relativa al establecimiento de un grupo de avanzada de las Naciones Unidas en el Sudán y de una misión política especial que preparara “la introducción de una operación de apoyo de la paz tras la firma de un acuerdo

---

<sup>258</sup> Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, S/PRST/2004/18, 25 de mayo de 2004, p. 1.

general de paz”<sup>259</sup>, el Consejo condenó “todos los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por todas las partes” y las exhortó a “concertar rápidamente un acuerdo general de paz”<sup>260</sup> que pusiera fin a más de dos décadas de conflicto en el sur de Sudán. Respecto a Darfur, instó a las partes a “utilizar su influencia” para detener los enfrentamientos en esta región del occidente sudanés<sup>261</sup>. Además, en lo que suele ser una fórmula que le permite dar seguimiento a las situaciones que son objeto de su trabajo, el Consejo pidió al secretario general que lo mantuviera informado de los acontecimientos en Sudán y decidió “seguir ocupándose de la cuestión”.

El informe del secretario general fue presentado el 3 de junio siguiente y en él calificó de catastrófica la situación que atravesaba Darfur, señalando además que constituía un problema que podría dificultar la aplicación del acuerdo de paz que se buscaba conseguir en Sudán<sup>262</sup>. Tomando nota de este informe, el Consejo aprobó el 30 de julio por consenso, con las abstenciones de China y Pakistán, la Resolución 1556 (2004) –originada en un proyecto presentado por los Estados Unidos<sup>263</sup>- en la que nuevamente condenó “todos los actos de violencia y las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por todas las partes en la crisis” de Darfur, haciendo particular referencia a los *Janjaweed*<sup>264</sup>; recordó además que recaía “en el Gobierno del Sudán la responsabilidad principal de respetar los derechos humanos manteniendo a la vez el orden público y protegiendo a su población dentro de su territorio, y que todas las partes están obligadas a respetar el derecho internacional humanitario”<sup>265</sup>. En el mismo sentido, llamó a las partes a impedir las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, subrayando que no habría impunidad para los perpetradores.

---

<sup>259</sup> Resolución 1547 (2004), S/RES/1547 (2004), 11 de junio de 2004, párrafo resolutivo 1, p. 1.

<sup>260</sup> *Ibidem*, párrafos 6 y 7 del preámbulo, p. 1.

<sup>261</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 6, página 2.

<sup>262</sup> Informe del secretario general sobre el Sudán, S/2004/453, 3 de junio de 2004, p. 7.

<sup>263</sup> “Chronology: The Darfur Crisis”, en Samuel Totten y Eric Markusen (editores), *op. cit.*, p. xxvii.

<sup>264</sup> Resolución 1556 (2004), S/RES/1556 (2004), 30 de julio de 2004, p. 1.

<sup>265</sup> *Ibidem*, preámbulo, p. 2.

Observó “con grave preocupación” que hasta 200 mil personas se hubieran desplazado a Chad en busca de refugio, lo que constituía una grave carga para este país, y que las milicias *Janjaweed* realizaran incursiones a través de la frontera para perpetrar sus ataques. En virtud de estas circunstancias, determinó que la situación en Sudán (relativa específicamente a Darfur) constituía “una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y para la estabilidad en la región”<sup>266</sup> e, invocando el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, dictó principalmente las siguientes medidas:

- Instó al gobierno de Sudán a que facilitara el socorro internacional; promoviera la investigación independiente, en colaboración con las Naciones Unidas, de las violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario; estableciera condiciones de seguridad reales para la población civil y los agentes humanitarios; y reanudara las conversaciones con los grupos rebeldes de Darfur<sup>267</sup>.
- Instó “encarecidamente” a los grupos rebeldes a que respetaran el cese al fuego, pusieran fin inmediatamente a la violencia y emprendieran conversaciones de paz sin condiciones previas y con actitud constructiva<sup>268</sup>.
- Exigió al gobierno de Sudán que cumpliera su compromiso de desarmar a las milicias *Janjaweed*; que aprehendiera y procesara a los líderes milicianos que habían incitado y llevado a cabo violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario y “otras atrocidades”<sup>269</sup>.
- Pidió al secretario general que le presentara un informe en treinta días sobre el cumplimiento por parte de Sudán de las medidas señaladas en el párrafo anterior y expresó su intención de examinar la posibilidad de adoptar otras medidas en relación al gobierno de Sudán, incluidas las previstas en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>270</sup>. El

---

<sup>266</sup> *Ibidem*, preámbulo, p. 3.

<sup>267</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 1, p. 3.

<sup>268</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 5, p. 3.

<sup>269</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 6, p. 4.

<sup>270</sup> *Idem*.

proyecto original de los Estados Unidos mencionaba expresamente la palabra “sanciones”, misma que tuvo que ser retirada ante las observaciones de otros miembros del Consejo<sup>271</sup>.

- Decidió que todos los Estados miembros adoptaran medidas necesarias para impedir la venta o el suministro, a entidades no gubernamentales y particulares –incluidos los *Janjaweed*- que actúen en la región de Darfur, de armas y pertrechos relacionados de cualquier tipo, ya sea que tengan origen en su territorio o no<sup>272</sup>. Esta misma prohibición se extendió a la capacitación o asistencia técnica relacionada con el suministro, fabricación, conservación o utilización de los elementos antes indicados<sup>273</sup>. No obstante, esta medida no tomó en cuenta que las milicias *Janjaweed* son equipadas y capacitadas desde el gobierno de Sudán, al que no se contempló en el embargo<sup>274</sup>.
- Exentó de estas medidas a los suministros y la capacitación y asistencia técnica relacionadas con las operaciones de observación, verificación o apoyo a la paz; a los suministros de equipo militar no mortífero con fines humanitarios, de supervisión de la observancia de los derechos humanos o de protección; y a los suministros de vestimentas protectoras para el personal de las Naciones Unidas, los observadores de derechos humanos, los trabajadores humanitarios y los representantes de medios de comunicación<sup>275</sup>.
- Señaló su intención de modificar o dar por terminadas estas medidas si el gobierno de Sudán cumplía con sus compromisos<sup>276</sup>.
- Instó a la comunidad internacional a facilitar la asistencia necesaria para mitigar la “catástrofe humanitaria” que se vivía en la región de Darfur<sup>277</sup>.

---

<sup>271</sup> “Chronology: The Darfur Crisis”, en Samuel Totten y Eric Markusen (editores), *op. cit.*, p. xxvii.

<sup>272</sup> Resolución 1556 (2004), *op. cit.*, párrafo resolutivo 7, p. 4.

<sup>273</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 8, p. 4.

<sup>274</sup> Philipp Kastner, *op. cit.*, p. 162.

<sup>275</sup> Resolución 1556 (2004), *op. cit.*, párrafo resolutivo 9, p. 4.

<sup>276</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 10, p. 4.

<sup>277</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 12, p. 5.

- Alentó al representante especial del secretario general para Sudán y al experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos a que colaboraran con Jartum en la investigación de las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario cometidas en Darfur<sup>278</sup>.

Con esta resolución, el Consejo de Seguridad daba dos pasos importantes respecto al tratamiento de la situación de Darfur. En primer lugar, determinaba que -dadas las características y la gravedad de la situación- ésta constituía una “amenaza para la paz y la seguridad internacionales y para la estabilidad de la región”. En consecuencia, abierto el abanico de facultades del Capítulo VII, indicaba una serie de medidas provisionales encaminadas a evitar que la magnitud de la crisis se incrementara. Estas medidas –indicó- serían retiradas si el gobierno de Sudán cumplía las obligaciones que le imponía el Consejo o, por el contrario, serían reemplazadas por medidas encaminadas a hacerlas efectivas pero que no implicaran el uso de la fuerza, esto es, las medidas contempladas en el artículo 41 de la Carta.

### **2.3. Establecimiento de la Comisión Independiente de Investigación**

El siguiente informe del secretario general presentó saldos negativos. Si bien señaló que había habido algunos avances en el cumplimiento de los compromisos de Jartum, principalmente en lo relativo al mejoramiento de la seguridad en los campamentos de desplazados, por otro lado afirmó que la inseguridad de la población civil y la violencia de que era víctima seguía siendo la cuestión “más apremiante” pues “no había indicios” de que el gobierno hubiera tomado medidas para desarmar a los *Janjaweed* y a otros grupos armados ilegales<sup>279</sup>. Además apuntó enfáticamente que no se habían adoptado “medidas concretas para llevar ante la justicia a ninguno de los dirigentes de las milicias o a los autores de los ataques, y ni siquiera se han adoptado medidas para determinar quiénes son, lo

---

<sup>278</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 14, p. 5.

<sup>279</sup> Informe del secretario general con arreglo a los párrafos 6 y 13 a 16 de la resolución 1556 (2004) del Consejo de Seguridad, S/2004/703, 30 de agosto de 2004, p. 2.

que ha permitido que continúen las violaciones de los derechos humanos y las leyes básicas de la guerra en un clima de impunidad”<sup>280</sup>.

El Consejo de Seguridad recibió con preocupación el informe del secretario general y en su Resolución 1564 (2004)<sup>281</sup> –adoptada el 18 de septiembre con once votos a favor y las abstenciones de Argelia, China, Pakistán y Rusia<sup>282</sup>–, recordó nuevamente que la responsabilidad primordial de “proteger a la población dentro de su territorio, de respetar los derechos humanos y de mantener el orden público” recaía en Sudán y que todas las partes en el conflicto estaban obligadas a respetar el Derecho Internacional Humanitario.

Expresando su determinación de “hacer todo lo posible por poner fin al sufrimiento de la población de Darfur” y reafirmando que la situación de Sudán era “una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y para la estabilidad en la región”, el Consejo nuevamente invocó el Capítulo VII al declarar que el gobierno de Sudán no había cumplido cabalmente sus obligaciones indicadas en la Resolución 1556 (2004)<sup>283</sup>. Deploró además que continuaran las infracciones al cese al fuego por todas las partes, principalmente por el gobierno sudanés que había realizado ataques con helicópteros contra algunas poblaciones a finales del mes de agosto<sup>284</sup>.

Llamó nuevamente al gobierno de Jartum a poner fin al clima de impunidad en Darfur, identificando y llevando ante la justicia a todos los responsables – incluidos los milicianos- de los abusos cometidos e insistió además en que tomara las medidas necesarias para terminar con los actos de violencia y atrocidades<sup>285</sup>. Esta misma exigencia fue extendida a los otros grupos armados<sup>286</sup>.

Y en este renglón de combate a la impunidad el Consejo pidió al secretario general que estableciera “rápidamente una comisión internacional de investigación para que investigue de inmediato todas las denuncias de transgresiones del

---

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>281</sup> Resolución 1564 (2004), S/RES/1564 (2004), 18 de septiembre de 2004, 4 pp.

<sup>282</sup> “Chronology: The Darfur Crisis”, en Samuel Totten y Eric Markusen (editores), *op. cit.*, p. xxxi.

<sup>283</sup> Resolución 1564 (2004), *op. cit.*, párrafo resolutivo 1, p. 2.

<sup>284</sup> *Idem*.

<sup>285</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 7, p. 3.

<sup>286</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 10, p. 4.

derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos cometidas en Darfur por todas las partes, constate también si se han producido o no actos de genocidio e identifique a los autores de tales transgresiones a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos”<sup>287</sup>. Esta comisión debería contar con la colaboración de todas las partes del conflicto<sup>288</sup>.

Pidió a los Estados miembros que aportaran urgentemente mayores contribuciones para sostener la labor humanitaria en Sudán y Chad<sup>289</sup> y nuevamente dejó constancia de la posibilidad de adoptar medidas según el artículo 41 de la Carta, puntualizando que éstas podrían ir dirigidas al sector petrolero de Sudán y al gobierno de ese país<sup>290</sup>.

### *2.3.1. El informe de la Comisión Independiente de Investigación: la recomendación de remitir la situación de Darfur a la CPI*

El secretario general constituyó la Comisión Independiente de Investigación (CII), según se lo requirió el CS, el 8 de octubre de 2004. Esta Comisión fue integrada por cinco destacados especialistas: Antonio Cassese (presidente), quien fuera juez y presidente del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, Mohamed Fayek, Hina Jilani, Dumisa Ntsebeza y Therese Striggner-Scott, e inició sus trabajos el 25 de octubre. Su mandato era el siguiente:

- 1) Investigar las denuncias de transgresiones del Derecho Internacional Humanitario y las normas internacionales de derechos humanos cometidas en Darfur por todas las partes;
- 2) Constatar si se habían producido o no actos de genocidio;
- 3) Identificar a los autores de las transgresiones del Derecho Internacional Humanitario y las normas de derechos humanos cometidas en Darfur; e

---

<sup>287</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 12, p. 4.

<sup>288</sup> *Idem*.

<sup>289</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 13, p. 4.

<sup>290</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 14, p. 4.

- 4) Indicar medios para hacer que los responsables de esos actos rindieran cuentas de ello.

Para la realización de su investigación, la CII efectuó dos visitas a Sudán – del 7 al 21 de noviembre de 2004 y del 9 al 16 de enero de 2005- en las que verificó reuniones y entrevistas con funcionarios gubernamentales centrales y locales, miembros de las fuerzas armadas y policías, dirigentes de los grupos rebeldes, jefes tribales, personas desplazadas, víctimas y testigos de transgresiones, organizaciones no gubernamentales y representantes de las Naciones Unidas<sup>291</sup>. Además, un equipo de investigación se mantuvo en Darfur desde noviembre de 2004 a enero de 2005.

El informe de la Comisión fue presentado el 25 de enero de 2005, para entonces un millón 650 mil personas se encontraban desplazadas en Darfur y otras 200 mil refugiadas en Chad<sup>292</sup>. Dentro de los hallazgos de la Comisión se resaltan los siguientes:

- Tanto el gobierno de Sudán como las milicias *Janjaweed* eran responsables de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario que equivalían a crímenes internacionales. Estos actos incluían ataques indiscriminados contra la población civil bajo las modalidades de asesinatos, tortura, desapariciones forzadas, destrucción y saqueo de aldeas, violaciones y otras formas de violencia sexual y desplazamientos forzados en la región de Darfur. Al ser cometidos estos actos de forma generalizada y sistemática podían ser considerados como crímenes de lesa humanidad.
- También los grupos rebeldes eran responsables de graves transgresiones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario que podrían constituir crímenes de guerra, si bien no se comprobó una pauta sistemática y generalizada en su comisión.

---

<sup>291</sup> Informe de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur presentado al secretario general en atención a la resolución 1564 (2004) del Consejo de Seguridad, de 18 de septiembre de 2004, S/2005/60, 7 de febrero de 2005, p. 2.

<sup>292</sup> *Idem*.

- Aunque de los actos cometidos por el gobierno de Sudán y las milicias se podría desprender la imposición de condiciones de vida que podrían llevar a la destrucción física de determinados grupos de población, no se pudo acreditar el elemento subjetivo de la intención genocida, al menos por parte del gobierno central. Estos actos, en cambio, han tenido la intención de forzar el desplazamiento de estas poblaciones como una estrategia de contrainsurgencia.

Las consideraciones que sobre este tema hizo la CII suscitaron fuertes críticas. Entre ellas se ha mencionado que si bien los asesinatos de civiles se han concentrado principalmente en la población masculina, esto no debe llevar a concluir la inexistencia de una intención genocida sino, tal vez, la adopción de una estrategia tendente a no despertar una censura internacional más contundente. Y en apoyo de este argumento se ha traído a cuenta lo señalado por el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia en el caso *Krstic* en el sentido de que el crimen de genocidio no requiere prueba de que el perpetrador ha escogido el método más efectivo para cumplir su objetivo<sup>293</sup>.

- Se identificaron los nombres de varios posibles responsables de estos actos, incluyendo a funcionarios gubernamentales, milicianos, rebeldes y militares extranjeros actuando a título individual. Se especificó que estas personas podrían ser responsables por su actuación individual, por haber participado en una asociación ilícita para cometer tales transgresiones o por su responsabilidad jerárquica y se determinó que estos nombres no se harían públicos y serían entregados a una instancia judicial competente.

Finalmente, la CII recomendó “encarecidamente” al Consejo de Seguridad que remitiera la situación de Darfur a la Corte Penal Internacional conforme a lo dispuesto en el artículo 13 inciso b) del Estatuto de este tribunal. La vía señalada era procedente en virtud de que Sudán no es un Estado parte de este

---

<sup>293</sup> Christine Byron, “Comment on the report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General”, *Human Rights Law Review*, Oxford, vol. 5, núm. 2, 2005, pp. 354-358.

instrumento<sup>294</sup> y de que de otra forma la Corte carecería de competencia para intervenir. A favor de esta propuesta argumentó que, siendo la situación de Darfur una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, el procesamiento por la CPI de los responsables de las violaciones graves ya señaladas redundaría en una contribución importante para el restablecimiento de la paz en la región. Además, precisó, esta Corte se había creado especialmente para conocer de este tipo de crímenes<sup>295</sup>.

Sentenció que era difícil, “si no imposible”, que los presuntos responsables fueran investigados y enjuiciados en Sudán, pues muchos de ellos gozaban de influencia en el país. Agregó que las víctimas no tenían confianza en el sistema judicial nacional por el clima de impunidad que hasta el momento había prevalecido por lo que, en consecuencia, pocas de ellas habían presentado denuncias penales, y las que se habían registrado no habían obtenido un tratamiento adecuado por las instancias nacionales.

Otra de las ventajas que señaló la CII fue que al estar respaldada la autoridad de la Corte por una decisión del Consejo de Seguridad podría lograrse que los señalados como principales responsables de esas conductas criminales comparecieran realmente ante la justicia y se enfrentaran a un juicio justo. Respecto a la opción de crear algún otro tipo de tribunal especial internacional o mixto para conocer los abusos cometidos en Darfur se enfatizaba el hecho de que la CPI ya estaba constituida y podía iniciar sus trabajos respecto a esta situación inmediatamente y con un costo significativamente menor para la comunidad internacional<sup>296</sup>. Sobre la consideración de esta recomendación por el Consejo de Seguridad regresaremos en el cuarto y último capítulo de este trabajo.

---

<sup>294</sup> Sudán firmó el Estatuto de Roma el 8 de septiembre del 2000, sin embargo no lo ha ratificado y ha expresado –en comunicación dirigida a las Naciones Unidas– que no tiene la intención de ratificar el tratado por lo cual no reconoce ninguna obligación legal derivada de su firma. “Signatories to the Rome Statute (alphabetical)”, Coalition for the International Criminal Court, [http://www.iccnw.org/documents/Signatories\\_RomeStatute\\_2009.pdf](http://www.iccnw.org/documents/Signatories_RomeStatute_2009.pdf), p. 4.

<sup>295</sup> Informe de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur presentado al secretario general en atención a la resolución 1564 (2004) del Consejo de Seguridad, *op. cit.*, p. 185.

<sup>296</sup> *Idem.*

## 2.4. Las primeras sanciones contra Sudán por la situación en Darfur

Desde resoluciones anteriores el Consejo venía anunciando la posibilidad de adoptar medidas conforme al artículo 41 de la Carta de las Naciones, es decir, imponer sanciones a Sudán por la situación imperante en Darfur. Sin embargo, no se había logrado el acuerdo para tal efecto entre los miembros permanentes del órgano colegiado. Prueba de ello fue el fracaso de la Reunión Cumbre del Consejo celebrada los días 18 y 19 de noviembre en Nairobi, Kenia, en la que este tema nuevamente no pudo concretarse<sup>297</sup>. Lo mismo ocurriría con el proyecto francés para referir la situación de Darfur a la CPI discutido el 25 de marzo de 2005<sup>298</sup>.

Sin embargo, días más tarde el Consejo no pudo eludir más el tema de las sanciones y, tomando nota de los informes presentados por el secretario general en los meses de diciembre de 2004 a marzo de 2005, así como el de la Comisión Independiente de Investigación del 25 de enero de 2005, adoptó –por consenso, con la abstención de Argelia, China y Rusia- la Resolución 1591 (2005)<sup>299</sup> en la que deploró profundamente el incumplimiento por parte de Sudán, las fuerzas rebeldes y los otros grupos armados de los compromisos señalados en las resoluciones precedentes. Asimismo condenó las continuas violaciones al cese al fuego –acordado el cuatro de abril de 2004- por todas las partes, en particular los ataques aéreos del gobierno en los meses de diciembre y enero de ese año y los cometidos por los grupos rebeldes en enero de 2005; y que Sudán no hubiera desmovilizado a las milicias *Janjaweed* ni presentado ante la justicia a los responsables de los graves abusos que se han señalado repetidamente<sup>300</sup>.

Decidió establecer un Comité (conocido como Comité 1591), integrado por todos sus miembros, encargado de designar a las personas que serían objeto de sanciones en virtud de esta resolución, así como establecer directrices para la

---

<sup>297</sup> “Chronology: The Darfur Crisis”, en Samuel Totten y Eric Markusen (editores), *op. cit.*, p. xxxiii.

<sup>298</sup> *Ibidem*, p. xxxv.

<sup>299</sup> Resolución 1591 (2005), S/RES/1591(2005), 29 de marzo de 2005, 6 pp.

<sup>300</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 1, p. 3.

aplicación de dichas medidas y vigilar su efectivo cumplimiento<sup>301</sup>. Este Comité sería auxiliado por un grupo de expertos formado por cuatro miembros<sup>302</sup>.

Determinó que los Estados miembros impedirían a las personas designadas por el Comité, que constituyeran una amenaza para la estabilidad de Darfur y de la región, o perpetraran violaciones graves de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, ingresar a sus territorios o transitar por ellos<sup>303</sup> y sus fondos y recursos financieros y económicos, en territorio de los Estados miembros, serían congelados<sup>304</sup>. Por supuesto, estas medidas no incluirían aquellos viajes por motivos humanitarios o religiosos ni los recursos destinados a bienes y servicios con fines humanitarios<sup>305</sup>. Y advirtió el Consejo que, en caso de que las partes continuaran incumpliendo sus compromisos internacionales, consideraría la posibilidad de adoptar nuevas medidas en función del artículo 41 de la Carta, es decir, se ampliarían y profundizarían las sanciones.

Un año más tarde, a través de la Resolución 1672 (2006)<sup>306</sup>, el CS aprobó una lista de cuatro personas a las que se aplicarían la prohibición de viajar y la congelación de fondos contemplados en la Resolución 1591. Estas personas son: Gaffar Mohammed Elhassan, general de división y comandante de la Región Militar Occidental de las Fuerzas Armadas del Sudán, señalado como responsable de haber autorizado el traslado de equipo militar a Darfur durante 2005 sin aprobación previa del Comité 1591; Musa Hilal, jefe supremo de la tribu Jalul de Darfur septentrional, acusado de participar en el ataque de milicianos árabes al campamento de desplazados internos ubicado en la localidad de Aro Sharrow, en Darfur occidental, el 28 de septiembre de 2005; Adam Yacub Shant, comandante del Ejército de Liberación del Sudán y –en esa calidad- responsable del ataque perpetrado en una localidad de Darfur septentrional contra un contingente militar del gobierno sudanés en julio de 2005 que significó una violación al acuerdo de cese al fuego; y Gabril Abdul Kareem, comandante del Movimiento Nacional pro

---

<sup>301</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 3, inciso a, p. 3.

<sup>302</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 3, inciso b, p. 4.

<sup>303</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 3, inciso c y d, p. 4.

<sup>304</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 3, inciso e, pp. 4 y 5.

<sup>305</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo 3, inciso g, p. 5.

<sup>306</sup> Resolución 1672 (2006), S/RES/1672 (2006), 25 de abril de 2006, 1 p.

Reforma y Desarrollo, responsable del secuestro de funcionarios de la Misión de la Unión Africana en el Sudán en Darfur en octubre de 2005<sup>307</sup>.

Esta relación de personas no ha sufrido ningún cambio desde entonces, ni para retirar o agregar algún nombre, pese a que –de acuerdo su informe correspondiente a 2008- el Comité 1591 ha reconocido que todas las partes en el conflicto de Darfur han estado violando constantemente el embargo de armas y que el gobierno de Sudán no ha estado aplicando la prohibición de viajar ni la congelación de activos impuestas a las personas antes señaladas<sup>308</sup>.

---

<sup>307</sup> Lista de personas sujetas a las medidas impuestas con arreglo al párrafo 3 de la resolución 1591 (2005), 06-62261 (S), actualizado al 7 de agosto de 2007, 4 pp.

<sup>308</sup> Informe del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1591 (2005) relativa al Sudán, S/2008/840, 31 de diciembre de 2008, 7 pp.

## CAPÍTULO IV

### LA FACULTAD DE REMISIÓN DE UNA SITUACIÓN A LA CORTE PENAL INTERNACIONAL POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS: SU APLICACIÓN AL CASO DE DARFUR

#### 1. LA RELACIÓN ENTRE EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

La relación entre el Consejo de Seguridad (CS) y la Corte Penal Internacional (CPI) fue uno de los asuntos más polémicos en las negociaciones realizadas en Roma. Era muy claro que ambas instituciones deberían tener algún tipo de vinculación<sup>308</sup> pues, por la naturaleza de los crímenes que serían competencia de la Corte, ésta podría ejercerse en situaciones consideradas por el Consejo como amenazas a la paz y la seguridad internacionales y sobre las cuales éste se encontrara aplicando alguna de las medidas que le son conferidas por la Carta de las Naciones Unidas, específicamente en el Capítulo VII<sup>309</sup>.

Respecto a este tema los Estados llegaron con posturas diversas, incluso contrarias, a la Conferencia de Roma. Algunos Estados, como la India, rechazaban cualquier tipo de relación entre la futura Corte y el CS, pues podría significar someter la función jurisdiccional del tribunal a la influencia de los arreglos de un órgano político poco representativo de la comunidad internacional y carente de mecanismos democráticos para la toma de decisiones. Por su parte, Estados Unidos –sin duda el Estado cuya opinión pesaba más- postulaba que la Corte debería mantener una relación de subordinación respecto al Consejo. Así lo había manifestado desde 1993 en sus observaciones al informe del Grupo de Trabajo sobre el proyecto de estatuto de un tribunal penal internacional: “...los Estados

---

<sup>308</sup>Para un estudio más detallado sobre la vinculación entre la Organización de las Naciones Unidas y la Corte Penal Internacional véase: Danesh Sarooshi, “Aspects of the relationship between the International Criminal Court and the United Nations”, en *Netherlands Yearbook of International Law*, La Haya, vol. XXXII, 2001, pp. 27-53; y Cesáreo Gutiérrez Espada, “La Corte Penal Internacional (CPI) y las Naciones Unidas. La discutida posición del Consejo de Seguridad”, en *Anuario de Derecho Internacional*, Pamplona, vol. XVIII, 2002, pp. 3-61.

<sup>309</sup> *Ibidem*, pp. 25 y 26. Véase también Juan Francisco Escudero Espinosa, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad...*, op. cit., p. 136.

Unidos creen que sólo el Consejo de Seguridad debería estar facultado para someter al tribunal crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y casos de genocidio”<sup>310</sup>.

Una postura intermedia fue abriéndose camino, la de lograr una redacción que garantizara la independencia del nuevo tribunal pero que al mismo tiempo salvaguardara la primacía que en materia de paz y seguridad internacionales detenta el Consejo de Seguridad. Esta posición se basaba en el razonamiento de que la actuación de ambas instituciones debería ser complementaria para lograr el restablecimiento y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por un lado, el Consejo con sus amplias facultades en la materia puede desarrollar acciones omnicomprensivas para la atención de estas situaciones, mientras que la Corte, con sus atribuciones circunscritas a la administración de justicia penal internacional, podría contribuir a la persecución y sanción de los crímenes internacionales que se hubieran cometido en el marco de tales crisis, cimentando los procesos de reconciliación nacional y construcción de la paz, mismos que difícilmente se consolidan en contextos de impunidad<sup>311</sup>. También se previó la necesidad de que la Corte fuera respaldada por un órgano con la capacidad de hacer respetar, incluso mediante el uso de la fuerza, sus resoluciones<sup>312</sup>.

Ante esta polarización, como ya se explicó en el segundo capítulo de este trabajo, la Mesa del Comité Plenario de la Conferencia de Roma decidió trabajar éste y otros temas sensibles de manera reservada y presentarlos para la aprobación del resto de los Estados participantes el último día de trabajos. El resultado fue una solución catalogada por varios autores como de “compromiso” y que se describirá brevemente en los párrafos siguientes.

El vínculo quedó dibujado desde el preámbulo del Estatuto de Roma (ER), en el que se asentó que esos “graves crímenes constituyen una amenaza para la

---

<sup>310</sup> *Ibidem*, p. 137 y 138.

<sup>311</sup> *Ibidem*, p. 138. Véase también Ulises Canchola y Alfonso F. Martínez Ruiz, *op. cit.*, p. 30.

<sup>312</sup> Juan Francisco Escudero Espinosa, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad...*, *op. cit.*, p. 136.

paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad”<sup>313</sup>. Ya en la parte dispositiva del tratado esta relación se concretizó en tres puntos esenciales<sup>314</sup>:

1. La facultad del Consejo de Seguridad de remitir a la Corte Penal Internacional situaciones en las que pudieran haberse cometido alguno o algunos de los crímenes de su competencia. Por la relevancia del tema para este trabajo, se tratará con mayor detalle en un apartado posterior.
2. La facultad que el artículo 16 del ER otorga al Consejo para solicitar a la Corte, a través de una resolución adoptada en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que no inicie o que suspenda una determinada investigación o juicio por un periodo de doce meses. La Corte tiene la obligación de acatar esta petición, misma que podrá ser renovada por el Consejo bajo el mismo procedimiento y sin que se marque ninguna restricción temporal o de otro tipo<sup>315</sup>.

Las críticas despertadas por esta disposición no se hicieron esperar pues permite la intervención llana del Consejo para congelar la actuación de la Corte de manera indefinida y sin exigir mayor requisito que una resolución aprobada en los términos del Capítulo VII de la Carta que, como señalamos en el capítulo tercero de este trabajo, permiten un amplio margen de maniobra para el CS. Se ha señalado que la inclusión de este artículo fue un gesto que buscó atraer a los Estados más renuentes para que se unieran al régimen de la CPI, especialmente a los Estados Unidos. Dado que no se ha logrado este objetivo, no son pocos los que claman porque

---

<sup>313</sup> Tercer párrafo del preámbulo del Estatuto de Roma.

<sup>314</sup> Para una estudio más detallado véase Pietro Gargiulo, “Il controverso rapporto tra Corte Penale Internazionale e Consiglio di Sicurezza per la repressione dei crimini di Diritto Internazionale”, en *La Comunità Internazionale*, Roma, vol. LIV, núm. 3, 1999, pp. 428-473; y Juan Francisco Escudero Espinosa, “Los poderes del Consejo de Seguridad y la Corte Penal Internacional en el Estatuto de Roma”, en *Anuario de Derecho Internacional*, Pamplona, vol. XIX, 2003, pp. 185-261.

<sup>315</sup> Artículo 16 del Estatuto de Roma: “En caso de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la Corte que no inicie o que suspenda por un plazo de doce meses la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado, la Corte procederá a esa suspensión; la petición podrá ser renovada por el Consejo de Seguridad en las mismas condiciones”.

sea eliminado o, al menos, restringido en una eventual revisión del Estatuto<sup>316</sup>.

Con todo, esta fórmula es menos radical que la que contenía el proyecto de estatuto aprobado por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en 1994, misma que señalaba: “No podrá iniciarse con arreglo al presente Estatuto ningún proceso derivado de una situación de la que se esté ocupando el Consejo de Seguridad por tratarse, a tenor del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, de una amenaza para la paz o un acto de agresión, a menos que el Consejo de Seguridad decida otra cosa”<sup>317</sup>. Con esta redacción se prohibía llanamente a la Corte intervenir en cualquier situación que estuviese siendo atendida por el Consejo a menos que éste la autorizara para tal efecto. Se consolidaba así una primacía absoluta para el Consejo de Seguridad y se hacía depender de un eventual acuerdo entre sus Estados miembros, fundamentalmente de los permanentes, la posibilidad de que se permitiera a la Corte ejercer sus atribuciones en una situación determinada. Cabe aclarar que esta disposición no gozó del acuerdo general entre los miembros de la Comisión y que las discrepancias entre los que querían evitar que la actuación de la Corte eventualmente obstaculizara las acciones de restablecimiento de la paz y aquéllos que estaban convencidos de que estas medidas necesariamente debían ser complementadas con procesos de administración de justicia se mantuvieron hasta la conclusión de los trabajos de la CDI en la materia<sup>318</sup>.

Fue en el seno del Comité Preparatorio donde se introdujo la alternativa que sería la base para el texto que finalmente se adoptó. Ésta se originaba en las propuestas de redacción presentadas por Singapur y Canadá, conforme a las cuales la suspensión de la actividad de la Corte sería un suceso excepcional fundado en una solicitud expresa del Consejo de

---

<sup>316</sup> Cesáreo Gutiérrez Espada, *op. cit.*, p. 43.

<sup>317</sup> Párrafo 3 del artículo 23 del Proyecto de Estatuto de un Tribunal Penal Internacional aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en su 46° periodo de sesiones. Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 334.

<sup>318</sup> Juan Francisco Escudero Espinosa, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad...*, *op. cit.*, pp. 163-165.

Seguridad y no una regla general. Este giro significó un progreso importante en la tarea de brindar a la naciente Corte las mejores condiciones para el cumplimiento de los fines para los que fue creada<sup>319</sup>, aunque no fue suficiente para evitar que la disposición en comento fuera objeto de usos abusivos como el representado por la adopción de dos resoluciones del Consejo de Seguridad –promovidas por Estados Unidos-, conforme a las cuales la CPI no podría iniciar o proseguir ninguna investigación o enjuiciamiento -durante un periodo de doce meses- relacionado con acciones u omisiones vinculadas a “operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañe la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el Estatuto de Roma y aporte contingentes...”<sup>320</sup>.

La primera de estas resoluciones, la 1422, fue aprobada el 12 de julio de 2002 por unanimidad, después de que Estados Unidos vetara la renovación del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina al ser rechazada su primera propuesta en este sentido. Así, con la amenaza velada por parte de Estados Unidos de vetar la renovación de los mandatos del resto de las operaciones de mantenimiento de la paz de la organización<sup>321</sup>, los otros Estados miembros del Consejo accedieron a las pretensiones norteamericanas que se enmarcaban en una franca campaña de la administración Bush en contra de la CPI<sup>322</sup>. En el texto del documento se expresó además “la intención de renovar en las mismas condiciones, el 1° de julio de cada año, la petición que se indica en el párrafo 1 para períodos sucesivos de doce meses durante el tiempo que sea necesario”. Si bien la resolución fue formalmente adoptada “con arreglo al Capítulo VII

---

<sup>319</sup> *Ibidem*, pp. 165-168.

<sup>320</sup> Párrafo resolutivo 1, Resolución 1422 del Consejo de Seguridad adoptada el 12 de julio de 2002, S/RES/1422 (2002), p. 1.

<sup>321</sup> Amnistía Internacional, *Corte Penal Internacional. El Consejo de Seguridad debe negarse a renovar la ilegal Resolución 1422*, 30 de abril de 2003, Índice AI: IOR 40/008/2003/s, p. 2.

<sup>322</sup> Véase Amnistía Internacional, *Corte Penal Internacional. Los esfuerzos estadounidenses por conseguir impunidad para el genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra*, agosto de 2002, Índice AI: IOR 40/025/2002/s, 29 pp.; y Human Rights Watch, *United States Efforts to Undermine the International Criminal Court: Article 98 Agreements*, 2 de agosto de 2002, 2 pp. Véase también lo apuntado en la nota 95 de la página 37.

de la Carta de las Naciones Unidas” y “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de Roma”, las críticas a lo dispuesto en ella fueron numerosas y contundentes pues con esta resolución el Consejo estaba distorsionando la facultad que le otorga el citado artículo que claramente señala que el Consejo puede solicitar a la Corte que no inicie o que suspenda “la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado”, por así convenir temporalmente a la paz y la seguridad internacionales. Es decir, el uso de esta atribución se circunscribe a un caso concreto y no a supuestos generales definidos *a priori* y está restringida a periodos de doce meses, tras los cuales la solicitud podría renovarse si se mantienen las condiciones que la motivaron, por lo que tampoco era aceptable que el Consejo manifestara también *a priori* su intención de renovarla cada doce meses<sup>323</sup>.

Con todo, la Resolución 1422 fue reafirmada un año más tarde a través de la resolución 1487 que fue aprobada el 12 de junio de 2003, en los mismo términos de la anterior, pero ahora con la abstención de tres miembros del Consejo: Francia, Alemania y Siria y con el pronunciamiento oficial de parte de la Unión Europea de que no debería considerarse que esta resolución se ratificaría automáticamente cada año pues si así fuera se estaría minando la letra y el espíritu del Estatuto de Roma, así como su objetivo de combatir la impunidad<sup>324</sup>. Un año más tarde Estados Unidos tendría que retirar el proyecto de resolución con el que pretendía extender esta excepción por otro periodo de doce meses tras percatarse de que no obtendría los apoyos suficientes para su aprobación<sup>325</sup>.

3. El rol que habrá de jugar el Consejo de Seguridad en la futura definición del crimen de agresión y del mecanismo conforme al cual la Corte ejerza su

---

<sup>323</sup> Véase Human Rights Watch, *Close the Door to Impunity: Human Rights Watch Recommendations to U.N. Member States on the Renewal of Resolution 1487*, 13 de mayo de 2004, p. 3; y Amnistía Internacional, *Corte Penal Internacional. El Consejo de Seguridad debe...*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>324</sup> Human Rights Watch, *Close the Door to Impunity...*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>325</sup> “EE UU acepta que sus 'casco azul' puedan ser juzgados por la Corte Penal Internacional”, *El País*, 23 de junio de 2004.

jurisdicción sobre estos actos. Punto que ya se abordó, si bien brevemente, en el segundo capítulo de este trabajo cuando se explicó la competencia material de la CPI.

### **1.1. El Artículo 13 inciso b) del Estatuto de Roma**

Dado que los trabajos que llevaron al establecimiento de la CPI comenzaron prácticamente con el inicio de las labores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de desarrollo progresivo y codificación del Derecho Internacional, la posible participación de sus órganos en la activación de la competencia fue una idea que estuvo presente desde tiempos tempranos y que el proyecto de la CDI aprobado en 1994 recogió de la siguiente manera:

“No obstante lo dispuesto en el artículo 21, el Tribunal tendrá competencia de conformidad con el presente Estatuto respecto de los crímenes a que se refiere el artículo 20, si el Consejo de Seguridad, actuando en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, le somete una cuestión”<sup>326</sup>.

Para algunos, considerando la experiencia de los tribunales penales internacionales *ad hoc*, esta redacción trataba de generar un mecanismo que evitara que el Consejo recurriera nuevamente a estas instancias especiales para la administración de justicia respecto a crímenes internacionales<sup>327</sup>. Para otros, la intención era permitir la posibilidad de que el Consejo de Seguridad, algunos de cuyos miembros permanentes eran renuentes a la constitución de una corte autónoma, hiciera uso de esta facultad en función de consideraciones políticas. Esta última postura fue compartida por México y motivó en parte su abstención en la votación final en Roma<sup>328</sup>.

Finalmente la solución propuesta en Roma logró el apoyo suficiente para que la aprobación del Estatuto fuera posible. La disposición en comento quedó de la siguiente manera:

---

<sup>326</sup> Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 343.

<sup>327</sup> Juan Francisco Escudero Espinosa, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad...*, *op. cit.*, p. 143.

<sup>328</sup> *Ibidem*, p. 151-153.

“La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 de conformidad con las disposiciones del presente Estatuto si:

[...]

b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes”.

Primeramente, se determinó que la decisión del Consejo de remitir una situación al fiscal de la CPI debería adoptarse en el marco de las atribuciones que le confiere el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Como ya revisamos en capítulo anterior, dicho apartado señala tres tipos de acciones a ser tomadas por el Consejo de Seguridad en tales situaciones: medidas provisionales para evitar que el problema se agrave (artículo 40); medidas que no impliquen el uso de la fuerza (artículo 41); y medidas que impliquen el uso de la fuerza (artículo 42). Si bien el Estatuto no especifica en cuál de estos tres artículos debe fundamentarse la decisión del Consejo de remitir una situación a la Corte, la doctrina se ha inclinado por encuadrar esta medida dentro de las dispuestas en el artículo 41 de la Carta, al igual que lo han hecho con la decisión de crear tribunales penales internacionales *ad hoc*<sup>329</sup>, interpretación que en su momento fue ratificada por la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal para ex Yugoslavia, la cual aclaró que las medidas señaladas en el citado artículo 41 no deberían considerarse una lista exhaustiva del tipo de acciones -que no impliquen el uso de la fuerza- susceptibles de ser adoptadas por el Consejo<sup>330</sup>.

---

<sup>329</sup> Al respecto véase lo apuntado en la nota 254, páginas 81 y 82.

<sup>330</sup> La Sala de Apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia tuvo la oportunidad, al examinar una apelación sobre la excepción preliminar de falta de jurisdicción de la defensa en el caso *Prosecutor v. Dusko Tadic*, de estudiar la cuestión relativa a qué artículo específico del Capítulo VII daba fundamento a la decisión del Consejo de establecer dicho tribunal. La opinión de la Sala fue que el Consejo gozaba de un amplio margen para decidir qué tipo de acción podía utilizar para enfrentar una amenaza a la paz y que si bien el establecimiento de tribunales penales internacionales no está previsto ni el artículo 40, 41 o 42 de la Carta, éstos no contienen listas exhaustivas sobre el tipo de medidas que comprende cada uno, por lo que debería entenderse que la creación de estos órganos cae dentro de las acciones previstas en el artículo 41, como una medida que no implica el uso de la fuerza. Véase Juan Francisco Escudero Espinosa, *La*

La consecuencia inmediata de esta vinculación entre el Estatuto de Roma y el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas fue la ampliación de la jurisdicción de la Corte más allá de los límites establecidos por el artículo 12 de su Estatuto<sup>331</sup> con base en el artículo 25 de la Carta que a la letra dispone: “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”. Así las cosas, si el Consejo decidiera remitir una situación a la Corte no importaría si el Estado donde se cometió el crimen o del cual es nacional el presunto responsable es o no Estado parte del Estatuto<sup>332</sup>, pues en virtud del citado artículo 25 estaría obligado a someterse a su decisión y, en consonancia, a colaborar con la Corte en los términos marcados por el propio Estatuto<sup>333</sup>.

No deja de resultar chocante que exista la posibilidad de que la decisión de algunos Estados, entre ellos algunos que no son parte del mismo Estatuto<sup>334</sup>, obligue a un Estado -que tampoco lo es- a que se someta a lo dispuesto en este instrumento. Lo es más dado que puede preverse que los miembros permanentes del Consejo que no son parte del Estatuto, Estados Unidos, China y la Federación Rusa, no consentirán una medida similar dirigida hacia alguno de ellos y harían uso de su derecho de veto para bloquearla<sup>335</sup>. Sin embargo, dejando de lado este asunto no menor y la eventualidad de que esta medida se aplique discrecionalmente, no puede dejar de resaltarse que gracias a este puente de

---

*Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad...*, *op. cit.*, pp. 148 y 149. Véase también el apartado correspondiente a los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Ruanda en el primer capítulo.

<sup>331</sup> Cesáreo Gutiérrez Espada, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

<sup>332</sup> Maurizio Arcari, “Quelques remarques à propos de l’action du Conseil de Sécurité dans le domaine de la justice pénale internationale”, en *Anuario de Derecho Internacional*, Pamplona, vol. XVIII, 2002, p. 220.

<sup>333</sup> Juan Francisco Escudero Espinosa, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad...*, *op. cit.*, pp. 153 y 154.

<sup>334</sup> De los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad sólo Francia y el Reino Unido son Estados parte del Estatuto de Roma.

<sup>335</sup> Zachary D. Kaufman, “Justice in jeopardy: accountability for the Darfur atrocities”, en *Criminal Law Forum*, Springer Netherlands, octubre de 2005, pp. 355 y 356.

comunicación entre estos dos regímenes estaríamos ante una jurisdicción potencialmente universal en relación a los crímenes reconocidos por el ER<sup>336</sup>.

Además no sobra subrayar que el artículo 13 inciso b) se refiere a la remisión de una “situación” en la que parezca haberse cometido uno o más crímenes competencia de la CPI, esto es, que el Consejo de Seguridad no formulará acusaciones concretas, atribución que corresponde al fiscal si así lo decide tras haber realizado una investigación, tal como procede con los otros dos supuestos señalados en el mencionado artículo, es decir, con las remisiones hechas por los Estados parte o con las investigaciones iniciadas por el fiscal de *motu proprio*.

## **2. LA REMISIÓN DE LA SITUACIÓN DE DARFUR (SUDÁN) A LA CORTE PENAL INTERNACIONAL POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS**

### **2.1. La disyuntiva entre remitir la situación a la CPI o recurrir a otras alternativas: los tribunales internacionales *ad hoc* y los tribunales “internacionalizados o mixtos”**

Ya la Comisión Independiente de Investigación (CII), establecida por el CS, había recomendado en su informe presentado en enero de 2005 que éste remitiera la situación de Darfur a la Corte Penal Internacional señalando que esta decisión tendría al menos las ventajas siguientes<sup>337</sup>:

1. La investigación y enjuiciamiento de los crímenes cometidos en Darfur redundaría en beneficio de la paz y la seguridad en la región, contribuyendo a eliminar los obstáculos para la reconciliación nacional. Este objetivo encajaba –a criterio de la CII- perfectamente con el espíritu de la disposición plasmada en el artículo 13 inciso b) del Estatuto de Roma.

---

<sup>336</sup> Juan Francisco Escudero Espinosa, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad...*, *op. cit.*, p. 155.

<sup>337</sup> Informe de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur presentado al Secretario General en atención a la resolución 1564 (2004) del Consejo de Seguridad, *op. cit.*, pp. 165 y 166.

2. La remisión garantizaría la administración de justicia ya que la Comisión preveía que sería “difícil, si no imposible”, llevar a cabo las investigaciones y los juicios en Sudán, sobre todo cuando se tratara de personas vinculadas al aparato estatal.
3. El respaldo del Consejo de Seguridad a la CPI, en virtud de la remisión, obligaría tanto a los agentes públicos como a los grupos rebeldes a someterse a una investigación y, eventualmente, a un proceso penal.
4. La Corte, con su carácter de organismo internacional independiente y con su normatividad claramente definida, garantizaría plenamente juicios justos para las personas que fueran señaladas por el fiscal como presuntas responsables de cometer crímenes competencia de la misma.
5. La Corte podría empezar a actuar inmediatamente en este caso pues ya se encontraba, en ese momento, plenamente en funciones.
6. La remisión no implicaría una carga económica muy elevada para la comunidad internacional, pues si bien el Estatuto prevé la posibilidad de que la Organización de las Naciones Unidas aporte financiamiento a la Corte para sufragar los costos de los casos que hayan sido remitidos por el Consejo de Seguridad, éstos serían mucho menores que los representados, por ejemplo, por el establecimiento de un tribunal penal internacional *ad hoc* para Darfur.

Por otro lado, la CII desestimaba otras opciones como la constitución de un nuevo tribunal penal internacional *ad hoc*, la ampliación del mandato de algunos de los tribunales especiales ya existentes, y la creación de un tribunal “mixto”<sup>338</sup>.

---

<sup>338</sup> También conocidos como “híbridos”, estos órganos tienen características de tribunales nacionales e internacionales, ya sea que formen parte del sistema judicial nacional o no. Su carácter mixto se expresa en su integración, con jueces y fiscales nacionales e internacionales, y/o en su competencia material, pues ésta suele comprender tanto crímenes internacionales como nacionales, siempre que se vinculen con la situación que dio origen al tribunal. Aunque son similares a los tribunales *ad hoc* al ser creados para atender una situación particular, los mixtos difieren en que se originan en un convenio celebrado entre la Organización de las Naciones Unidas y el Estado involucrado y no en una resolución del Consejo de Seguridad. Ejemplos de este tipo de órganos judiciales son la Corte Especial para Sierra Leona, los Paneles de Timor Oriental, las Salas Extraordinarias de Camboya y los Tribunales de Kosovo. Una excepción a este modelo constitutivo es el Tribunal Especial para Iraq que fue creado por el Consejo de Gobierno de ese

Sobre los tribunales *ad hoc* la Comisión opinaba que, sin juzgar el mérito de su labor, se habían revelado como muy costosos y lentos y que dudosamente la comunidad internacional apoyaría la creación de uno nuevo existiendo ya un tribunal penal internacional permanente en funciones<sup>339</sup>. En relación a la posible ampliación del mandato de los tribunales *ad hoc* advertía que esta medida no sólo podría tomar mucho tiempo y requerir bastantes fondos sino que, dada la saturación de trabajo que tienen de por sí estos órganos, aumentar sus responsabilidades podría derivar en el detrimento de los procesos de conclusión que les instruyó el Consejo de Seguridad o en una deficiente atención de las nuevas funciones relativas a la situación en Darfur<sup>340</sup>. Finalmente, respecto a la opción de crear un tribunal mixto se antojaba difícil la consecución de un acuerdo para tal efecto entre las Naciones Unidas y Sudán. Asimismo, la Comisión consideraba que un órgano de esta naturaleza no tendría óptimas condiciones para su funcionamiento pues la actuación de los magistrados nacionales podría verse comprometida por la inseguridad prevaleciente en el país y porque existen leyes sudanesas que son incompatibles con las normas internacionales aplicables<sup>341</sup>.

Sin embargo, pese a que la opción de la remisión era la más racional y la que gozaba de un mayor apoyo en el seno del Consejo de Seguridad, Estados Unidos propuso la creación de un tribunal especial para Darfur a instancias de la Unión Africana y la Organización de las Naciones Unidas<sup>342</sup>. Esta alternativa – señalaba- ofrecía las ventajas de dar un mayor papel a los Estados africanos en la atención de la crisis de Darfur y de permitir un inicio más rápido de las investigaciones si el nuevo tribunal se apoyaba en la infraestructura ya existente y

---

país aunque con una competencia material mixta. Véase Javier Dondé Matute, *Derecho Penal Internacional*, México, Oxford University Press, 2008, pp. 163 y 164.

<sup>339</sup> Informe de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur presentado al Secretario General en atención a la resolución 1564 (2004) del Consejo de Seguridad, *op. cit.*, p. 166.

<sup>340</sup> *Ibidem*, pp. 166 y 167.

<sup>341</sup> *Ibidem*, pp. 167 y 168.

<sup>342</sup> Human Rights Watch, *U.S. Proposal for a Darfur Tribunal: Not an Effective Option to Ensure Justice*, febrero de 2005, <http://hrw.org/english/docs/2005/02/15/sudan10179.htm>

en la experiencia del Tribunal de Ruanda<sup>343</sup>. Pero estos argumentos no lograron convencer a los otros miembros del Consejo para quienes era claro que la propuesta de crear otro tribunal *ad hoc* en lugar de remitir la situación a la CPI era animada por la abierta oposición de Estados Unidos al tribunal permanente<sup>344</sup>.

La presión para Washington iba en aumento pues no podía seguir retrasando la remisión a la CPI cuando el Secretario de Estado, Colin Powell, había declarado –desde septiembre de 2004 ante el Congreso norteamericano– que su gobierno estaba convencido de que se estaba cometiendo un genocidio en Darfur<sup>345</sup>. Así, Estados Unidos no tuvo otra opción que permitir –mediante su abstención– la aprobación de la Resolución 1593 (2005)<sup>346</sup> a través de la cual el Consejo de Seguridad decidió “remitir la situación en Darfur desde el 1° de julio de 2002 al Fiscal de la Corte Penal Internacional”<sup>347</sup>. Aunque la administración Bush dejó claro que el sentido de su voto para nada debería interpretarse como un apoyo a la jurisdicción de la CPI<sup>348</sup>.

En la votación del proyecto presentado por el Reino Unido también se abstuvieron Argelia, Brasil y China. Conviene aquí llamar la atención sobre la actitud de China que, de manera constante, había venido absteniéndose en las votaciones relativas a la situación de Darfur. El gigante asiático explicó su decisión argumentando que si bien lamentaban las graves violaciones que se estaban cometiendo en Darfur, también consideraba importante evitar afectaciones en las negociaciones políticas para solucionar la crisis, así como preservar los avances

---

<sup>343</sup> Matthew Happold, “Darfur, the Security Council, and the International Criminal Court”, en *International and Comparative Law Quarterly*, Oxford, vol. 55, enero de 2006, p. 229.

<sup>344</sup> *Ibidem*, p. 230.

<sup>345</sup> Adele Waugaman, “The United States in Darfur: trapped by “genocide””, *International Justice Tribune*, Washington D. C., núm. 36, 21 de noviembre de 2005, [www.justicetribune.com](http://www.justicetribune.com)

<sup>346</sup> Zachary D. Kaufman, *op. cit.*, p. 357.

<sup>347</sup> Párrafo resolutivo 1 de la Resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad, aprobada el 31 de marzo de 2005, S/RES/1593 (2005), p. 1.

<sup>348</sup> “What happened with the resolution [on Darfur] was that we were committed to seeing accountability. We still have a problem with the ICC and we’re not going to become a party to it, but here we were not going to stand in the way of accountability for such atrocious acts given that jurisdiction for such an effort was available”. Declaración del ex embajador de los Estados Unidos para Crímenes de Guerra citada en Adele Waugaman, *op. cit.*

logrados en el proceso de paz norte-sur<sup>349</sup>. Se pronunció por el respeto a la soberanía judicial de los Estados y, en tal sentido, por que los responsables de las conductas señaladas fueran enjuiciados por las instituciones judiciales sudanesas. Recordó que China no es parte de Estatuto pues tiene importantes reservas acerca de algunas disposiciones del mismo y que, en consecuencia, no podría estar de acuerdo en que se remitiera la situación de Darfur a la CPI sin el consentimiento de Sudán<sup>350</sup>.

No obstante, las deferencias de China hacia Sudán no parecen estar ligadas, o al menos no únicamente, a los principios antes enunciados. No debe perderse de vista que Sudán es un socio estratégico para la expansión económica china, sobre todo en lo relativo a los suministros de petróleo necesarios para mantener su espectacular nivel de crecimiento (los cuales aumentan en un 30% cada año)<sup>351</sup>. De tal suerte que la Compañía Nacional de Petróleo de China es la principal inversora extranjera en Sudán, mientras que el 65-80% de las ventas de petróleo sudanés, cuya producción diaria se estima en 500 mil barriles, se dirige al mercado chino<sup>352</sup>.

Más aún, en 2006 China se convirtió en el segundo mayor importador de petróleo en el mundo, desplazando a Japón y ubicándose sólo atrás de Estados Unidos, y se prevé que alcance el primer lugar en pocos años. Por otro lado, en abril de 2005, Sudán anunció el descubrimiento de un yacimiento petrolero en el sur de Darfur, mismo que se calcula podría llegar a duplicar la producción de crudo del país africano<sup>353</sup>. Bajo estas condiciones no debe extrañar que los intereses sudaneses se encuentren bien representados por China en el Consejo de Seguridad.

---

<sup>349</sup> Véase el acta de la 5158ª sesión del Consejo de Seguridad, celebrada el 31 de marzo de 2005, que recoge las declaraciones hechas por los miembros del Consejo para explicar el sentido de su voto en relación con la citada resolución (S/PV.5158), pp. 5 y 6.

<sup>350</sup> *Idem.*

<sup>351</sup> William Engdahl, "Darfur: Forget Genocide, There's Oil", *Asia Times Online*, 25 de mayo de 2007, consultado en Global Policy Forum (<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/206-sudan/39764.html>).

<sup>352</sup> *Idem.*

<sup>353</sup> *Idem.*

Finalmente, vale la pena resaltar que la Resolución 1593 (2005) fue adoptada por consenso, es decir, que pese a las tres abstenciones señaladas, el resto de los miembros del Consejo votaron a favor<sup>354</sup>.

## 2.2. La Resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad

La primera valoración sobre esta resolución es que a través de ésta el Consejo de Seguridad remitió al fiscal de la CPI la situación de Darfur, misma que de otra manera no hubiera podido ser conocida por este tribunal dado que Sudán no es Estado parte del Estatuto de Roma y que difícilmente hubiera aceptado la jurisdicción de la Corte a través de una declaración unilateral de aceptación de la competencia<sup>355</sup>, como lo contempla el artículo 12, párrafo 3, del mismo<sup>356</sup>. Acompañando a la decisión de remitir a la Corte esta situación, el Consejo dispuso otras medidas dirigidas a facilitar el cumplimiento de su determinación principal, sin embargo, en el texto de la resolución existen otros elementos importantes que han merecido el análisis y la crítica de los especialistas. Revisaremos a continuación el resto de las disposiciones de la citada resolución:

- Como consecuencia lógica de su decisión principal, el Consejo decidió igualmente que “el Gobierno del Sudán y todas las demás partes en el conflicto de Darfur” debían cooperar plenamente con el tribunal y su fiscal y prestarles toda la asistencia necesaria para el cumplimiento de esta resolución<sup>357</sup>. Si bien el Consejo no hizo alusión directa al artículo 86 del Estatuto, debe entenderse que la obligación impuesta a Sudán se equipara

---

<sup>354</sup> Los once Estados que votaron a favor de la Resolución 1593 (2005) fueron: Argentina, Benin, Dinamarca, Francia, Grecia, Japón, Filipinas, Rumania, Federación de Rusia, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y República Unida de Tanzania. Acta de la 5158ª sesión del Consejo de Seguridad, *op. cit.*, p. 2.

<sup>355</sup> Chiara Ragni, “La crisi del Darfur: banco di prova del rapporto tra Consiglio di Sicurezza e Corte Penale Internazionale”, en *La Comunità Internazionale*, Roma, vol. LX, núm. 4, 2005, pp. 701 y 702.

<sup>356</sup> Artículo 12, párrafo 3, del Estatuto de Roma: “Si la aceptación de un Estado que no sea Parte en el presente Estatuto fuere necesaria de conformidad con el párrafo 2, dicho Estado podrá, mediante declaración depositada en poder del Secretario, consentir en que la Corte ejerza su competencia respecto del crimen de que se trate. El Estado aceptante cooperará con la Corte sin demora ni excepción de conformidad con la Parte IX”.

<sup>357</sup> Párrafo resolutivo 2.

a la que dicho artículo impone al resto de Estados miembros del instrumento internacional.

En el mismo párrafo, el Consejo exhortó “a todos los Estados y organizaciones regionales y demás organizaciones internacionales competentes” a que cooperaran igualmente con la Corte pero, al mismo tiempo, reconoció que los Estados que no son parte del Estatuto no tienen obligación alguna con este tratado. La conjunción de estas dos acciones resulta en un texto contradictorio, por un lado se reafirma el principio *ex consensu advenit vinculum* conforme al cual un tratado no puede generar obligaciones para sujetos que no hayan otorgado su consentimiento<sup>358</sup>, y por el otro se encarece a “todos” los Estados y organizaciones internacionales a que colaboren con el tribunal. En otras palabras, se hace una solicitud señalando que no existe obligación de cumplirla. Y no es que el Consejo carezca de autoridad para imprimir carácter imperativo a esta solicitud pues, si se encuentra actuando en el marco de las amplias atribuciones que la Carta le reconoce en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, bien podría haber impuesto al resto de los Estados miembros de la organización que no son parte del Estatuto la obligación de cooperar con la Corte respecto a la situación de Darfur, tal como lo hizo con Sudán<sup>359</sup>. Este punto es más importante aún teniendo en cuenta que cuatro de los Estados que comparten fronteras con Sudán tampoco son parte del ER (Egipto, Libia, Etiopía y Eritrea) y que su apoyo podría ser extremadamente valioso para las labores de la CPI. Sin embargo, prevaleció el interés norteamericano de no sentar un precedente que pudiera comprometer la postura de Estados Unidos hacia la Corte.

- Invitó también a la Corte y a la Unión Africana a que examinaran la posibilidad de celebrar “arreglos” que facilitarían la labor del fiscal y de la

---

<sup>358</sup> Modesto Seara Vázquez, *Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 71.

<sup>359</sup> Matthew Happold, op. cit., p. 230.

misma Corte, incluida la eventual verificación de actuaciones en la región<sup>360</sup>.

- Alentó a la CPI a que, conforme a su Estatuto, apoyara la cooperación internacional con medidas nacionales dirigidas a promover “el imperio de la ley, proteger los derechos humanos y combatir la impunidad en Darfur”<sup>361</sup>. Este dispositivo resulta difícil de entender pues no ejemplificó a qué tipo de “medidas nacionales” se refería y no es claro cómo la Corte podría implementar “medidas nacionales” cuando se trata de un tribunal internacional cuya competencia se restringe a la administración de justicia respecto a crímenes internacionales.
- Subrayó la necesidad de promover la reconciliación nacional en Sudán, para lo cual alentó la creación de instituciones como comisiones de la verdad para que complementaran los procesos judiciales que pudieran emprenderse y contribuir así al establecimiento de una paz duradera<sup>362</sup>.
- Decidió, en uno de los puntos más cuestionados de la resolución, que “los nacionales, los ex funcionarios o funcionarios o el personal de un Estado contribuyente que no sea el Sudán y no sea parte en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional se sometan a la jurisdicción exclusiva de ese Estado contribuyente respecto de todos los supuestos actos u omisiones derivados de las operaciones en el Sudán o relacionados con ellas establecidas o autorizadas por el Consejo o la Unión Africana, a menos que ese Estado contribuyente haya renunciado expresamente a dicha jurisdicción exclusiva”<sup>363</sup>.

A través de la inclusión de esta cláusula, el Consejo de Seguridad estableció un marco de inmunidad para los nacionales de aquéllos Estados que no fueran parte del Estatuto y que se encontraran participando en operaciones de mantenimiento de la paz en territorio sudanés autorizadas

---

<sup>360</sup> Párrafo resolutivo 3.

<sup>361</sup> Párrafo resolutivo 4.

<sup>362</sup> Párrafo resolutivo 5.

<sup>363</sup> Párrafo resolutivo 6.

por las Naciones Unidas o la Unión Africana. Afortunadamente, no hizo uso de la fórmula utilizada en las resoluciones 1422 (2002) y 1487 (2003), la cual –como anotamos en su oportunidad- se fundaba en la facultad de suspensión otorgada al Consejo por el artículo 16 del Estatuto –si bien esta disposición fue “recordada” en el preámbulo de la resolución-, sino que introdujo esta medida de excepción como una más adoptada con base en el Capítulo VII de la Carta y con carácter vinculante para todos los Estados miembros de las Naciones Unidas<sup>364</sup>.

- Reconoció que ninguno de los gastos derivados de la remisión deberían ser cubiertos con presupuesto de la organización, sino por las contribuciones de los Estados parte del Estatuto y de aquéllos que aportaran fondos voluntariamente<sup>365</sup>.

Esta disposición claramente extralimita las atribuciones que la Carta de las Naciones Unidas otorga al Consejo, misma que señala, en su artículo 17 párrafo 1, que es facultad de la Asamblea General examinar y aprobar el presupuesto de la organización, por lo que correspondería a este órgano decidir si la ONU cubrirá o no los gastos generados por la remisión realizada por el Consejo de Seguridad<sup>366</sup>.

No obstante esto, Estados Unidos advirtió –en voz de su representante ante el Consejo, Anne W. Patterson- “que todo intento de retracción con respecto a ese principio [el incluido en el párrafo 7 de la resolución], en ésta o cualquier organización a la que contribuyamos, podría impulsarnos a retener los fondos que aportamos o a adoptar otras medidas al respecto. Es una situación que debemos evitar”<sup>367</sup>. Sin comentarios.

- Finalmente, el Consejo invitó al fiscal a que transcurridos tres meses a partir de la fecha de la adopción de esta resolución le informara de las

---

<sup>364</sup> Matthew Happold, *op. cit.*, pp. 231-233.

<sup>365</sup> Párrafo resolutivo 7.

<sup>366</sup> Matthew Happold, *op. cit.*, p. 234.

<sup>367</sup> Acta de la 5158ª sesión del Consejo de Seguridad, *op. cit.*, p. 4.

medidas implementadas conforme a ella y que, posteriormente, lo hiciera cada seis meses<sup>368</sup>, y decidió seguir ocupándose de la cuestión<sup>369</sup>.

Esta fórmula, que suele ser utilizada normalmente por el Consejo para indicar que mantendrá su atención sobre un tema, junto a la “invitación” al fiscal para que le informara periódicamente, cobró un matiz diferente cuando la representante norteamericana apuntó que:

“En consonancia con las opiniones que desde hace mucho tiempo mantenemos acerca de cual es la función apropiada del Consejo de Seguridad, esperamos que, al remitir el Consejo de Seguridad la cuestión de Darfur a la Corte Penal Internacional, se lleve a cabo una *supervisión política* constante del proceso [...] durante las investigaciones y los enjuiciamientos que se deriven de la remisión de la cuestión a la Corte”<sup>370</sup>.

Si bien creemos que el Estatuto de Roma salvaguarda suficientemente la independencia del fiscal y de la Corte, no dejan de preocupar las palabras de la señora Patterson que parecieran indicar la posibilidad de que Estados Unidos promoviera en el seno del Consejo que éste interfiriera en alguna investigación o enjuiciamiento derivado de esta remisión si éstos no convinieran a sus intereses o a cualquier otro interés distinto del de la procuración de justicia y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>371</sup>. La intervención podría materializarse no sólo a través de la facultad de suspensión reconocida en el artículo 16 del Estatuto sino también por omisión, en el caso de que el Consejo no tomara medidas adicionales eventualmente necesarias para asegurar el cumplimiento de esta resolución como, de hecho, ha sucedido.

Otro aspecto que despertó la preocupación de los expertos fue que se hubiera incluido una mención, en el preámbulo de la resolución, sobre los

---

<sup>368</sup> Párrafo resolutivo 8.

<sup>369</sup> Párrafo resolutivo 9.

<sup>370</sup> Acta de la 5158ª sesión del Consejo de Seguridad, *op. cit.*, p. 3. *Énfasis* añadido por quien escribe este trabajo.

<sup>371</sup> Matthew Happold, *op. cit.*, pp. 234 y 235.

acuerdos referidos en el artículo 98 párrafo 2 del Estatuto<sup>372</sup>. Esta disposición, según la interpretación más aceptada, se circunscribe a los Convenios sobre el Estatuto de las Fuerzas<sup>373</sup> que los Estados parte del ER hubieran celebrado con anterioridad a la entrada en vigor del mismo, y no a los convenios celebrados posteriormente con el objetivo de establecer regímenes de excepción para sustraer eventualmente a estas personas de la jurisdicción de la CPI, como pretendía hacer creer la administración Bush para legitimar su política de celebrar acuerdos con otros Estados que garantizaran que ninguno de sus nacionales sería entregado bajo ninguna circunstancia a la Corte Penal Internacional<sup>374</sup>. Así, para algunos, la incorporación de la referencia a este artículo podía significar que el Consejo de Seguridad extendiera su aval a estos acuerdos. Sin embargo, el representante de Dinamarca en el Consejo aclaró que esta parte de la resolución sólo reconocía el hecho de la existencia de tales acuerdos, sin hacer ninguna valoración sobre ellos y sin menoscabar la integridad del Estatuto de Roma<sup>375</sup>.

En este sentido, la inclusión de esta frase fue innecesaria y se sumó a la serie de concesiones que tuvieron que realizarse para que Estados Unidos no vetara la resolución. Así lo demuestra la declaración realizada por la representante de los Estados Unidos en el Consejo al explicar, momentos después de la votación, cuáles fueron los motivos de su abstención:

“Los Estados Unidos siguen oponiéndose fundamentalmente a la premisa de que la Corte Penal Internacional debería poder ejercer su jurisdicción sobre los ciudadanos, incluidos los funcionarios gubernamentales, de los Estados que no son partes en el Estatuto de Roma. Esto atenta contra la

---

<sup>372</sup> Artículo 98, párrafo 2, del Estatuto de Roma: “La Corte no dará curso a una solicitud de entrega en virtud de la cual el Estado requerido deba actuar en forma incompatible con las obligaciones que le imponga un acuerdo internacional conforme al cual se requiera el consentimiento del Estado que envíe para entregar a la Corte a una persona sujeta a la jurisdicción de ese Estado, a menos que ésta obtenga primero la cooperación del Estado que envíe para que dé su consentimiento a la entrega”.

<sup>373</sup> Acuerdos que regulan la situación jurídica de los nacionales de un Estado (que envía) estacionados en el territorio de otro (receptor) y que establece cuál de los dos Estados tendrá preferencia para investigar y juzgar los eventuales delitos que cometen estas personas en el territorio del Estado receptor. Véase *Amnistía Internacional, Corte Penal Internacional. Los esfuerzos estadounidenses por conseguir impunidad...*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>374</sup> *Ibidem*, pp. 18 y ss.

<sup>375</sup> Acta de la 5158ª sesión del Consejo de Seguridad, *op. cit.*, p. 6.

esencia del concepto de soberanía. Debido a nuestras inquietudes, no estamos de acuerdo con que el Consejo de Seguridad remita la cuestión de Darfur a la Corte Penal Internacional y por ello nos hemos abstenido en la votación sobre la resolución de hoy. Hemos decidido no oponernos a la resolución atendiendo a la necesidad de que la comunidad internacional trabaje de consuno para poner fin al clima de impunidad que prevalece en el Sudán y porque en la resolución se dispone que los ciudadanos estadounidenses y los integrantes de las fuerzas armadas de los Estados que no son partes en el Estatuto de Roma quedarán exonerados de toda investigación y enjuiciamiento”<sup>376</sup>.

Aún más, también quedó clara la intención de los Estados Unidos de tratar de apuntalar estas disposiciones como precedentes para el ejercicio de la facultad de remisión por parte del Consejo de Seguridad, buscando restringir así la jurisdicción de la Corte:

“Las disposiciones que ofrecen protección a los Estados Unidos y a otros Estados que aportan contingentes sientan precedentes, dado que aceptan claramente las inquietudes de los Estados que no son partes en el Estatuto de Roma y reconocen que las personas oriundas de esos Estados no deberían estar sujetas a investigaciones ni enjuiciamientos de la Corte Penal Internacional sin el consentimiento de esos Estados o sin una remisión por parte del Consejo de Seguridad. Consideramos que, en el futuro, de no contarse con el consentimiento del Estado en cuestión, la investigación o el enjuiciamiento de ciudadanos de un Estado que no sea parte en el Estatuto sólo deberían producirse por decisión del Consejo de Seguridad”<sup>377</sup>.

Todavía es temprano para saber si Estados Unidos logrará afianzar sus postulados, por lo pronto consiguió incorporar en esta resolución las principales estrategias que ha enderezado contra la Corte: la mención a los acuerdos de impunidad; la reafirmación de que los Estados no parte del Estatuto no tienen ninguna obligación respecto a este instrumento, ni siquiera derivadas de una

---

<sup>376</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>377</sup> *Idem*.

resolución del Consejo de Seguridad que precisamente remite a la Corte una situación relativa a un Estado no parte del ER; y la incorporación de un régimen de inmunidad para los nacionales de Estados no parte que se encuentren participando en operaciones de mantenimiento de la paz en Sudán. En suma, el texto de la Resolución 1593 (2005) resultó un cuerpo deforme, carente de la contundencia deseada y necesaria para ejercer una presión mayor sobre el Estado africano, si bien –como mencionamos al principio de este apartado– cumplió con su cometido principal de permitir que la Corte conociera de esta situación.

### **3. LA SITUACIÓN DE DARFUR ANTE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL: DESARROLLOS POSTERIORES**

#### **3.1. La determinación del fiscal de iniciar una investigación**

Una vez recibida una situación por parte de un Estado parte o del Consejo de Seguridad el fiscal debe, conforme al artículo 53 del Estatuto, párrafo 1, determinar si existe fundamento razonable para iniciar una investigación, para lo cual debe considerar si existen indicios suficientes para creer que se ha cometido o se está cometiendo un crimen competencia de la Corte; si la causa sería admisible conforme a lo dispuesto por el artículo 17 del ER; y si existen razones sustanciales para creer que una investigación redundaría en interés de la justicia.

Tras la adopción de la Resolución 1593 (2005), el fiscal recibió e inició el análisis del expediente integrado por la Comisión Independiente de Investigación, compuesto por más de 2,500 elementos: documentos, material videográfico y transcripciones de los testimonios recogidos por la CII, así como una lista confidencial con los nombres de las personas que –a juicio de la Comisión– podrían estar involucradas en los crímenes cometidos en Darfur. Adicionalmente,

la Fiscalía logró reunir más de 3,000 documentos de otras fuentes, contactó con más de 100 personas y grupos y entrevistó a más de 50 expertos en la materia<sup>378</sup>.

En consecuencia, el 1º de junio de ese año –apenas dos meses después de la aprobación de la citada resolución- el fiscal determinó que se cubrían las condiciones marcadas por el ER para iniciar una investigación formal con el fin de determinar si se habían cometido crímenes competencia de la Corte e identificar a los presuntos responsables<sup>379</sup>. El 29 de junio, en su primer informe presentado al Consejo de Seguridad, el fiscal justificó su decisión afirmando que existía información suficiente y creíble sobre la perpetración de crímenes graves competencia de la Corte en Darfur, entre ellos señaló el asesinato de miles de civiles, la destrucción y el saqueo generalizado de poblados -lo que había provocado el desplazamiento de aproximadamente 1.9 millones de civiles-, y actos generalizados de violencia sexual<sup>380</sup>. Igualmente determinó que existían numerosos casos que cubrían los requisitos de admisibilidad señalados en el Estatuto, en razón, fundamentalmente, de la ausencia de procedimientos penales relacionados con los actos cometidos<sup>381</sup>. Finalmente, y considerando los esfuerzos encaminados a restaurar la paz y la seguridad en Darfur, el fiscal no encontró elementos serios que indicaran que una investigación no redundaría en el interés de la justicia<sup>382</sup>.

Como pasos a seguir, el fiscal indicó que su oficina seleccionaría los crímenes particulares que serían objeto de investigación, identificaría a las personas que tuvieran el mayor nivel de responsabilidad en su comisión y evaluaría su admisibilidad, todo esto de la manera más expedita posible teniendo

---

<sup>378</sup> Rapport du procureur de la Cour Pénale Internationale, M. Luis Moreno Ocampo, au Conseil de Sécurité conformément à la Résolution 1593 (2005) du Conseil de Sécurité des Nations Unies, 29 de junio de 2005, 11 p.

<sup>379</sup> “Le procureur de la CPI ouvre une enquête au Darfour”, Comunicado de Prensa ICC-OTP-0606-104, 6 de junio de 2005.

<sup>380</sup> Rapport du procureur..., *op. cit.*, pp. 2 y 3.

<sup>381</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>382</sup> *Ibidem*, p. 5.

en cuenta la situación general en Sudán y el interés de las víctimas. Y añadió que la Fiscalía estaría muy atenta a la comisión de nuevos crímenes en Darfur<sup>383</sup>.

### **3.2. La presentación de cargos y la liberación de las primeras órdenes de aprehensión en el caso Darfur**

Como resultado de las indagatorias de la Fiscalía, en febrero de 2007 ésta logró instruir la primera causa relativa a la situación de Darfur ante la Sala de Cuestiones Preliminares I (SCPI). Dos meses después, los magistrados de esta Sala dictaron las primeras órdenes de detención contra Ahmed Harun y Ali Kushayb, ex ministro del interior y dirigente de las milicias *Janjaweed*, respectivamente, por 51 cargos de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra<sup>384</sup>.

De acuerdo con la información recabada por la Fiscalía, Harun, como titular de la Oficina de Seguridad de Darfur había llevado a cabo un plan de reclutamiento y financiamiento de las milicias *Janjaweed* y de este modo contribuyó, conscientemente, a la comisión de los crímenes de guerra perpetrados por estos grupos. Por su parte, Kushayb estuvo implicado en varios ataques que resultaron en violaciones tumultuarias contra mujeres y en ejecuciones sumarias<sup>385</sup>. Hasta la fecha, desafortunadamente, ninguno de los dos ha sido detenido y, por el contrario, en el colmo del cinismo, Harun se ha venido desempeñando desde 2005 como encargado de los asuntos humanitarios relativos a los desplazados.

Posteriormente, en julio de 2008, el fiscal presentó pruebas ante la SCPI y una solicitud de orden de aprehensión en contra de Omar al-Bashir, presidente de

---

<sup>383</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>384</sup> Noveno informe del fiscal de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de conformidad con la Resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad, 5 de junio de 2009, p. 2.

<sup>385</sup> Cinquième rapport du procureur de la Cour Pénale Internationale au Conseil de Sécurité des Nations Unies en application de la Résolution 1593 (2005), 7 de junio de 2007.

Sudán, por diez cargos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra<sup>386</sup>. La Fiscalía argumentó que el presidente sudanés ha venido implementando una política de aniquilamiento contra los grupos étnicos fur, masalit y zaghawa, bajo el pretexto de que la rebelión tiene su origen en esos grupos y no sólo en los combatientes<sup>387</sup>. Tras el examen de los elementos aportados por la Fiscalía, la Sala resolvió, en marzo de 2009, emitir la orden de detención contra al-Bashir por cinco crímenes de lesa humanidad, entre ellos actos de exterminio, violación y asesinato, y por dos cargos de crímenes de guerra<sup>388</sup>. Los cargos de genocidio no fueron incluidos al no haber, a juicio de la Sala, elementos suficientes para acreditarlos.

Es previsible que mientras al-Bashir se encuentre en el poder, Sudán seguirá incumpliendo los requerimientos de la Corte para detener y entregar a las personas señaladas, incluido el propio al-Bashir, y mientras no sean presentados ante la Corte el procedimiento judicial no podrá iniciar pues el ER no contempla – en consonancia con los estándares internacionales relativos a las garantías judiciales- la celebración de juicios *in absentia*<sup>389</sup>. Frente a estas circunstancias no sobra insistir en las consecuencias de que el Consejo de Seguridad no haya impuesto la obligación a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, parte o no del ER, de cooperar con la Corte para el caso de Darfur pues, tras la liberación de la orden de detención contra al-Bashir, éste ha realizado viajes a varios Estados (Qatar, Arabia Saudí, Egipto, Eritrea, Etiopía, Libia y Zimbabue) sin ser aprehendido ya que éstos no son parte del Estatuto y tampoco están obligados

---

<sup>386</sup> Octavo informe del fiscal de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de conformidad con la Resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad, 3 de diciembre de 2008, p. 3.

<sup>387</sup> *Ibidem*, pp. 4 y 5.

<sup>388</sup> Noveno informe del fiscal de la Corte Penal Internacional..., *op. cit.*, p. 3.

<sup>389</sup> El Estatuto sólo prevé la posibilidad de llevar a cabo la audiencia de confirmación de cargos en ausencia del inculpado si éste ha renunciado a su derecho de estar presente o si se encuentra fugitivo (artículo 61, párrafo 2). Véase Daniel J. Brown, "The International Criminal Court and trial in absentia", en *Brooklyn Journal of International Law*, Brooklyn, núm. 24, 1999, pp. 773-784; y Lynne Miriam Baum, "Pursuing Justice in a Climate of Moral Outrage: An Evaluation of the Rights of the Accused in the Rome Statute of the International Criminal Court", en *Wisconsin International Law Journal*, núm. 19, 2001, pp. 205-210.

a hacerlo por el CS<sup>390</sup>. Más preocupante aún es que muy recientemente otros Estados como Turquía, Uganda, Nigeria y Dinamarca (los últimos tres son parte del ER) hayan turnado invitaciones al presidente de Sudán para realizar visitas oficiales a sus territorios, como lo ha denunciado oportunamente Amnistía Internacional<sup>391</sup>. En este sentido, resulta apremiante que el Consejo de Seguridad tome las medidas adecuadas para impedir que al-Bashir continúe gozando de impunidad.

Respecto a las actividades de los grupos rebeldes, en noviembre de 2008 el fiscal presentó cargos contra tres de sus comandantes por su presunta responsabilidad en los crímenes de guerra cometidos en ocasión del ataque contra personal de la Misión de Mantenimiento de la Paz de la Unión Africana ubicado en Haskanita, el 29 de septiembre de 2007<sup>392</sup>. En esta ocasión la Sala resolvió –el 7 de mayo de 2009- emitir una orden de comparecencia dirigida a Bahar Idriss Abu Garda, quien se entregó voluntariamente once días después<sup>393</sup>. La audiencia en la que se le confirmarán los cargos en su contra se programó inicialmente para octubre de 2009.

### **3.3. La obligación del gobierno de Sudán de cooperar con la CPI**

Dos meses después de la adopción de la Resolución 1593 (2005), en marzo de 2005, el gobierno de Sudán anunció su intención de establecer un tribunal

---

<sup>390</sup> EFE, “Fiscal de la CPI afirma Bachir se enfrentará a la justicia aunque lleve años”, *adh.es*, 12 de junio de 2009, disponible en <http://www.adn.es/sociedad/20090612/NWS-1458-CPI-Fiscal-Bachir-enfrentara-justicia.html> Véase también Amnistía Internacional, “Visita de Al Bashir a Egipto: ocasión perdida para la justicia”, 25 de marzo de 2009, <http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/news/visita-bashir-egipto-ocasion-perdida-justicia-cpi-20090325>

<sup>391</sup> Véase, Amnistía Internacional, “Uganda: el gobierno está obligado a detener al presidente de Sudán”, 16 de octubre de 2009, <http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/uganda-gobierno-debe-detener-presidente-sudan-20091016>; “El gobierno de Nigeria debe detener al presidente sudanés durante su visita”, 23 de octubre de 2009, <http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/news/gobierno-nigeria-debe-detener-presidente-sudanes-durante-visita-20091023>; “Turquía no debe acoger a un fugitivo de la justicia internacional”, 6 de noviembre de 2009, <http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/news/turquia-no-debe-acoger-fugitivo-justicia-internacional-20091106>; “El gobierno danés tiene que detener al presidente sudanés si asiste a la conferencia sobre el clima”, 20 de noviembre de 2009, <http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/news/gobierno-danes-detener-presidente-sudanes-asiste-conferencia-clima-20091120>

<sup>392</sup> Octavo informe del fiscal de la Corte Penal Internacional..., *op. cit.*, pp. 9 y 10.

<sup>393</sup> Noveno informe del fiscal de la Corte Penal Internacional..., pp. 3 y 4.

nacional especial para atender las denuncias por las atrocidades cometidas en Darfur. Poco tiempo después señalaron el inicio de procedimientos contra 160 sospechosos. No obstante, especialistas y organizaciones no gubernamentales como Amnistía Internacional afirmaron que no era posible esperar juicios justos, imparciales o independientes de tal tribunal y advirtieron que se trataba de un intento de Jartum para librarse de la jurisdicción de la CPI<sup>394</sup>, que como hemos apuntado oportunamente se rige por el principio de la complementariedad.

Esta estrategia estaba dirigida a obligar a la Corte a pronunciarse sobre la voluntad y capacidad de Sudán para investigar y sancionar las violaciones cometidas en Darfur. Si la Corte consideraba que estos dos elementos realmente estaban presentes en los procedimientos internos iniciados tendría que declinar su jurisdicción a favor de la sudanesa, pero si no lo hacía daba pie a un incremento en la tensión que ya se palpaba en su relación con Jartum<sup>395</sup>.

Para junio de 2006 era claro que los procedimientos de este tribunal especial no estaban encaminados a enjuiciar a los principales responsables de los graves crímenes cometidos en Darfur. En su tercer informe ante el Consejo de Seguridad, el fiscal señalaba que hasta entonces esta instancia nacional había llevado a cabo seis procesos contra poco menos de treinta personas. Los asuntos incluían cuatro cargos por robo a mano armada, dos por portación de arma de fuego sin permiso, uno por lesiones, dos por asesinato y un caso por violación. Dieciocho de los inculpados eran militares de rango inferior y el resto civiles. No se había presentado ninguna acusación por violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario<sup>396</sup>. En fin, se trataba de una descarada simulación de justicia.

Respecto a las tareas de investigación que se encontraba desarrollando el fiscal de la CPI, el párrafo 2 de la Resolución establece claramente la obligación de Sudán, y de todas las demás partes en el conflicto de Darfur, de cooperar plenamente con el fiscal y la Corte, así como de brindarles toda la asistencia

---

<sup>394</sup> Zachary D. Kaufman, *op. cit.*, p. 353.

<sup>395</sup> *Idem.*

<sup>396</sup> Troisième rapport du procureur de la Cour Pénale Internationale au Conseil de Sécurité des Nations Unies en application de la Résolution 1593 (2005), 14 de junio de 2006, p. 6 y 7.

necesaria para el cumplimiento de la resolución. De acuerdo a los informes de la Fiscalía, el gobierno de Sudán cooperó relativamente con la Corte hasta febrero de 2007, intercambiando información y permitiendo misiones de campo de personal de esta oficina en territorio sudanés. Sin embargo, esta colaboración concluyó cuando el fiscal presentó su primera acusación en contra de Ahmed Harun y Ali Kushayb<sup>397</sup> y solicitó autorización de Sudán para trasladarse a su territorio e interrogar a estas personas. La solicitud fue denegada y, a mediados de abril de ese año, Jartum anunció su intención de no colaborar más con la Corte a través de un comunicado difundido en el sitio web de su Ministerio de Exteriores<sup>398</sup>. Desde entonces, tanto el presidente del país africano como varios de sus funcionarios han declarado públicamente la negativa a cooperar con la Corte, prohibiendo inclusive la recepción de las notificaciones hechas por el tribunal. Aún más, se ha señalado que Sudán no tiene ninguna intención de iniciar una investigación sobre los hechos imputados a estas personas, mientras que Harun ha sido nombrado gobernador de la región de Kordofán del Sur<sup>399</sup>.

La belicosidad de Jartum en contra de la Corte se ha incrementado a raíz de que fue liberada la orden de detención en contra del presidente al-Bashir, llegando al extremo de expulsar a trece organizaciones internacionales que se encontraban brindando asistencia humanitaria a la población desplazada, a quienes se acusó de colaborar con la Corte y de robar fondos. De la misma manera, han sido emprendidas diversas acciones intimidatorias contra las personas “sospechosas” de cooperar con la CPI<sup>400</sup>.

### **3.4. El seguimiento por parte del Consejo de Seguridad de los avances en el cumplimiento de la Resolución 1593 (2005)**

Pese a que el Consejo ha sido informado constantemente, a través de los reportes presentados semestralmente por el fiscal, de la negativa de Sudán a colaborar con

---

<sup>397</sup> Noveno informe del fiscal de la Corte Penal Internacional..., *op. cit.*, p. 9.

<sup>398</sup> Cinqüième rapport du procureur de la Cour Pénale Internationale..., *op. cit.*

<sup>399</sup> Noveno informe del fiscal de la Corte Penal Internacional..., *op. cit.*, p. 11.

<sup>400</sup> *Ibidem*, p. 7.

la Corte, y a que desde 2007 el fiscal le ha solicitado que tome medidas adicionales para poner término al incumplimiento por parte del país africano de sus obligaciones, ninguna acción significativa ha sido tomada por este órgano de las Naciones Unidas para garantizar el efectivo acatamiento de su resolución. El tema, al momento, ha merecido sólo una declaración de la Presidencia del Consejo, en junio de 2008, en la que se instó “al Gobierno del Sudán y todas las demás partes en el conflicto de Darfur a que cooperen plenamente con la Corte, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1593 (2005), para poner fin a la impunidad de los crímenes cometidos en Darfur”<sup>401</sup>; y otra, en agosto de 2009 (cinco meses después de que fue emitida la orden de detención contra al-Bashir), en la que ambiguamente se “pone de relieve” la necesidad de hacer comparecer ante la justicia a los autores de los crímenes cometidos en Darfur, y se “insta” al Gobierno del Sudán a que cumpla sus obligaciones al respecto<sup>402</sup>.

En su octavo informe, de diciembre de 2008, la Fiscalía sugirió las medidas que podrían ser tomadas por el Consejo de Seguridad para garantizar la ejecución de las decisiones de la Corte respecto a Darfur. Planteó que debía negarse cualquier apoyo político y financiero a las personas que son objeto de una orden de aprehensión o a quienes las protegen; imponer restricciones para viajar y congelamiento de activos; así como cortar todo contacto con los inculpados. De manera concreta llamó a todos los Estados miembros de la ONU a detener y entregar a la Corte a cualquiera de los inculpados que se encuentre viajando por su territorio, sin importar su rango o cargo oficial<sup>403</sup>.

Ante esta situación, el fiscal, en su informe presentado en el mes de junio 2009, ha solicitado al Consejo que considere si “ha llegado el momento de proceder a la definición de un marco conducente a la aplicación de la resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad y de las subsiguientes decisiones judiciales

---

<sup>401</sup> Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, S/PRST/2008/21, del 16 de junio de 2008.

<sup>402</sup> Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, S/RES/1881 (2009), del 6 de agosto de 2009.

<sup>403</sup> Octavo informe del fiscal de la Corte Penal Internacional..., *op. cit.*, p. 18.

relativas a Darfur<sup>404</sup> y que se exhorte a los Estados miembros de las Naciones Unidas a no ofrecer ningún tipo de apoyo a quien sea objeto de una orden de aprehensión y a cortar toda comunicación con ellos<sup>405</sup>. Sin embargo, el CS no ha respondido positivamente a estas solicitudes.

El silencio del Consejo es más que preocupante ya que Sudán no es Estado parte del Estatuto de Roma y su obligación de cooperar con la Corte se sustenta únicamente en la Resolución 1593 (2005) por lo que sólo el mismo Consejo puede adoptar medidas adicionales para asegurar su efectivo cumplimiento. De no hacerlo se corre el riesgo de que el primer ejercicio jurisdiccional de la Corte derivado de una remisión del CS resulte en una experiencia frustrada que sienta un precedente negativo y que desaliente a aquéllos Estados que apoyaron la utilización de esta facultad. Ya en su oportunidad revisamos las deficiencias con las que se había aprobado aquella resolución y llamamos la atención sobre el peligro que representaba haber incluido disposiciones que restringían la jurisdicción de la Corte respecto a esta situación, sin embargo no hay mayor riesgo que el mismo Consejo sea el que –por las reticencias e intereses de algunos de sus miembros permanentes- permita que la CPI no logre cumplir su objetivo de combatir la impunidad que ha imperado en Darfur, todo esto mientras las atrocidades se siguen cometiendo en esta región ante la indiferencia de la comunidad internacional<sup>406</sup>.

---

<sup>404</sup> Noveno informe del fiscal de la Corte Penal Internacional..., *op. cit.*, p. 14.

<sup>405</sup> *Idem*.

<sup>406</sup> Amnistía Internacional, "Sudán: la Relatora Especial de la ONU debe continuar su mandato", 17 de junio de 2009, disponible en <http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/sudan-relatora-especial-debe-continuar-mandato-20090617>

## CONCLUSIONES

1. El establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI), con la adopción del Estatuto de Roma (ER) en 1998 y su relativamente rápida entrada en vigor en 2002, ha significado un hito en el desarrollo del Derecho Internacional pues ha consolidado el principio de la responsabilidad penal internacional de los individuos y ha constituido un marco regulatorio y un andamiaje institucional que sientan una base firme e importante en la búsqueda por erradicar la impunidad de los crímenes internacionales más graves.
2. Si bien el texto del Estatuto tiene el mérito de haber sido aprobado por una mayoría abrumadora de los Estados participantes en la Conferencia de Roma, con distintas culturas y sistemas jurídicos, no es un instrumento perfecto y, por el contrario, adolece de fallas y deja pendientes varios asuntos que no consiguieron el acuerdo de las delegaciones estatales, como la inclusión de otras conductas criminales como el terrorismo o la definición del crimen de agresión. Sobre éste último, es deseable que la próxima Conferencia de Revisión del Estatuto, a celebrarse del 31 de mayo al 11 de junio de 2010 en Kampala (Uganda), logre un acuerdo satisfactorio que permita que la Corte ejerza plenamente su competencia sobre este tipo de actos.
3. Entre los puntos más sensibles en las negociaciones de Roma estaba la determinación de cuál sería la relación que tendría el Consejo de Seguridad con la Corte, asunto que enfrentó a aquellos Estados que querían subordinarla a la autoridad del Consejo con los que rechazaban cualquier intromisión de éste en la actividad del tribunal. La diferencia se saldó con una solución de compromiso que reconoció la primacía del Consejo de Seguridad en materia de paz y seguridad internacionales y, al mismo tiempo, estableció condiciones para que la Corte pudiera ejercer sus funciones con plena autonomía.

4. Así, se concedieron al Consejo de Seguridad las facultades de remitir a la Corte situaciones en las que pudieran estarse cometiendo crímenes competencia de ésta y de suspender alguna investigación o un juicio por un periodo renovable de doce meses. En ambos casos se estableció que la decisión debería tomarse en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Las facultades reconocidas al Consejo en este ámbito son bastante amplias, habiéndose utilizado incluso para la constitución de los tribunales penales internacionales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda, en 1993 y 1994 respectivamente.
5. Respecto a la facultad de suspensión reconocida al Consejo por el ER en su artículo 16, existe la obligación de la Corte de aceptar cada solicitud del Consejo y no se establece una restricción para el número de ocasiones en que la misma puede ser renovada. Esta disposición constituye una limitación significativa a la jurisdicción de la Corte y fue incluida con el fin de allanar las objeciones de los Estados que habían presionado para subordinar la actuación de la CPI a la voluntad del Consejo. Con todo, este gesto no logró atraer a las grandes potencias como Estados Unidos, China y Rusia, principalmente, que han decidido mantenerse al margen del régimen de la Corte.
6. Frente a esta realidad, conviene enfatizar que la administración de justicia en materia de crímenes internacionales no puede estar supeditada a las decisiones de un órgano político con las características del Consejo de Seguridad y que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no será posible si se cimienta de alguna manera en la impunidad de los responsables de tales actos. Prueba de los abusos que se pueden cometer bajo la facultad de suspensión son las resoluciones 1422 (2002) y 1487 (2003) del Consejo de Seguridad. En consecuencia, hubiera sido sumamente importante que en la Conferencia de Revisión del Estatuto se discutiera la eliminación de esta atribución o, en su defecto, se examinara la forma de acotarla. No obstante, la Asamblea de Estados Parte, en su octava sesión celebrada el pasado mes de noviembre de 2009, determinó

que no era viable abordar esta cuestión en la Conferencia de Kampala pues no existe al respecto un consenso mínimo entre los Estados parte.

7. La facultad de remisión concedida al Consejo de Seguridad por el artículo 13, inciso b), del Estatuto de la Corte Penal Internacional representó, para algunas delegaciones presentes en la Conferencia, el riesgo de que el Consejo utilizara este mecanismo de manera arbitraria, pretendiendo justificar su actuación en sus atribuciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Incluso ha sido motivo de un amplio debate la cuestión de si es posible que se contraponga la labor jurisdiccional de la CPI con las funciones del Consejo de Seguridad.
8. De acuerdo al régimen establecido en Roma, si el Consejo decide remitir una situación a la CPI que involucre a un Estado no parte del Estatuto, éste está obligado a aceptar tal decisión, no en virtud de lo dispuesto en el Estatuto sino del propio régimen de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en materia de paz y seguridad internacionales. Esta dimensión del vínculo entre dos ordenamientos independientes, el de la CPI y el de la ONU, puede significar en la práctica una ampliación de la jurisdicción de la Corte hacia situaciones que de otra manera quedarían fuera de su competencia, lo que sin duda es un aspecto muy positivo derivado de esta relación interinstitucional.
9. Algunos autores se han aventurado a decir que bajo esta modalidad de activación de la jurisdicción de la Corte, ésta adquiriría un carácter universal, conforme al cual no importaría la nacionalidad del inculcado ni el lugar donde se hubieran cometido los crímenes para que la CPI pudiera ejercer su competencia. Sin embargo, dada la discrecionalidad con la que el Consejo de Seguridad suele tomar sus decisiones, el optimismo debe ser forzosamente moderado pues nada garantiza que este órgano optará por remitir a la Corte todas las situaciones que pudieran comprender actos objeto de su competencia.

10. En el tratamiento de la crisis de Darfur por el Consejo de Seguridad es de destacar que éste siguió una pauta de actuación similar a la utilizada en otras crisis internacionales como la de la ex Yugoslavia y la de Ruanda. Así, en los tres casos el Consejo creó comisiones de expertos para que investigaran y elaboraran un informe que contuviera propuestas para abordar de la mejor manera estas situaciones. En el caso de Darfur, la Comisión Independiente de Investigación recomendó al Consejo que lo remitiera a la CPI. Sin duda, la constitución de estos órganos es ya un claro precedente de una tendencia que debe llevar al Consejo de Seguridad a allegarse de elementos de convicción firmes para tomar decisiones tan delicadas, contando con el aval de un grupo de reconocidos expertos internacionales.
11. La decisión del Consejo de Seguridad de remitir la situación de Darfur a la Corte Penal Internacional se logró pese a la reticencia de algunos miembros permanentes que, finalmente, si bien no apoyaron la adopción de la Resolución 1593 (2005), optaron por abstenerse en la votación gracias a la presión de la opinión pública internacional. No obstante, la citada resolución es un documento cuestionable que, entre otras cosas, por un lado, impuso a Sudán la obligación de cooperar con la CPI pero, por el otro, liberó a los Estados miembros de la ONU que no fueran parte del Estatuto de esa misma obligación respecto a este caso en particular. El resultado ha sido que pese a la rotunda negativa de Sudán para cooperar con la CPI, varios Estados, que no son parte del ER pero sí lo son de la Carta de las Naciones Unidas, continúan apoyando al gobierno de Jartum, ante la indiferencia del Consejo de Seguridad.
12. Así las cosas, es urgente que el Consejo adopte una nueva resolución con fundamento en el Capítulo VII que obligue a todos los miembros de las Naciones Unidas a cooperar con la CPI en sus actividades relativas a Darfur y que vigile el cumplimiento puntual de la misma. Asimismo, deben tomarse medidas adicionales que compelan a Sudán a acatar sus obligaciones derivadas de la Resolución 1593 (2005). Sólo de esta manera

se logrará ejercer una mayor presión sobre el gobierno de Jartum para que desista de su conducta infractora del régimen de paz y para que se haga efectivo el derecho de las víctimas a la justicia y la reparación del daño.

- 13.No sobra recordar que la CPI depende de la cooperación de los Estados parte del Estatuto para la aplicación de sus resoluciones pero, en lo relativo a las situaciones remitidas por el Consejo de Seguridad, también requiere el apoyo incondicional de este órgano a fin de alcanzar una verdadera administración de justicia, esto es, que se erradique la impunidad y se castigue a los responsables de estos crímenes.
- 14.Con todo, no deben menospreciarse los avances que se han dado en el seno de la CPI. Al momento, las investigaciones dirigidas por el fiscal se han traducido en órdenes de arresto contra el presidente de Sudán, Omar al-Bashir, su ex ministro del interior, Ahmed Harun, y contra uno de los líderes de las milicias *Janjaweed*, Ali Kushayb. Igualmente, será alentador el próximo inicio de procedimientos contra el líder rebelde Bahr Idriss Abu Garda, por el ataque perpetrado contra la Misión de Mantenimiento de la Paz de la Unión Africana en Sudán, el 29 de septiembre de 2007, quien accedió voluntariamente a comparecer ante la Corte.
- 15.Finalmente, sin desconocer las dificultades que aún deberán enfrentarse para llegar a la consolidación del régimen de la CPI, es menester tener siempre presente el avance formidable que ha implicado la definición del mismo como una vía del Derecho Internacional de nuestros días para alcanzar un orden internacional donde prevalezcan la justicia y el respeto a los derechos humanos, libre de los flagelos de los genocidios y de los abusos cometidos en el marco de los conflictos armados.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

- Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, *XXI Jornadas de estudio 9 a 11 de junio de 1999 "Hacia una justicia internacional"*, Madrid, Editorial Civitas, 2000, 925 pp.
- Ambos, Kai, *El nuevo Derecho Penal Internacional*, Lima, Ara Editores, 2004, 805 pp.
- Anaya Muñoz, Alejandro y Medellín Urquiaga, Ximena (comps.), *Compilación de instrumentos básicos de la Corte Penal Internacional*, México, Universidad Iberoamericana y Konrad Adenauer Stiftung, s/a, 240 pp.
- Anello, Carolina Susana, *Corte Penal Internacional creada por el Estatuto de Roma (17/7/98)*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2003, 156 pp.
- Bassiouni, M. Cherif, Broomhall, Bruce y Camargo, Pedro Pablo, *La Corte Penal Internacional (CPI)*, 2ª edición, Bogotá, Editorial Leyer, 492 pp.
- Corcuera Cabezut, Santiago y Guevara Bermúdez, José A. (comps.), *Justicia Penal Internacional*, México, Universidad Iberoamericana, 2001, 251 pp.
- Dondé Matute, F. Javier, *Derecho Penal Internacional*, México, Oxford University Press, 2008, 202 pp.
- Drnas de Clement, Zlata, "Sentido y alcance de la determinación por parte del Consejo de Seguridad de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión", en *Comité Jurídico Interamericano, XXX Curso de Derecho Internacional 2003*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 2004, pp. 77-134.
- Escudero Espinosa, Juan Francisco, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad. Hacia la paz por la justicia*, Madrid, Editorial Dilex, 2004, 229 pp.
- García Ramírez, Sergio, *La Corte Penal Internacional*, México, INACIPE, 2ª edición, 2004, 304 pp.
- Gómez Robledo, Antonio, *El ius cogens internacional. Estudio histórico-crítico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003, 195 pp.
- Gramajo, Juan Manuel, *El Estatuto de la Corte Penal Internacional*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Desalma, 2003, 245 pp.
- Guevara Bermúdez, José A. y Dal Maso, Narciso (comps.), *La Corte Penal Internacional: una visión iberoamericana*, México, Editorial Porrúa y Universidad Iberoamericana, 2005, 999 pp.

- Guevara Bermúdez, José A. y Valdés Riveroll, Mariana (comps.), *La Corte Penal Internacional (ensayos para la ratificación e implementación de su Estatuto)*, México, SRE y Universidad Iberoamericana, 2002, 176 pp.
- Herdegen, Matthias, *Derecho Internacional Público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y Konrad Adenauer Stiftung, 2005, 439 pp.
- International Justice Tribune, *ICC in 2006: Year One. Legal and political issues surrounding the International Criminal Court*, International Justice Tribune Collection, núm. 1, París, Justice Memo, 2007, 127 pp.
- International Justice Tribune, *2007: Year of Assessment. Issues and prospects at the closing of the first international courts*, International Justice Tribune Collection, núm. 2, París, Justice Memo, 2008, 119 pp.
- Lirola Delgado, Isabel y Martín Martínez, Magdalena M., *La Corte Penal Internacional. Justicia versus impunidad*, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, 307 pp.
- Martin, Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara Bermúdez, José A. (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Universidad Iberoamericana-American University-Fontamara, 2004, 771 pp.
- Medellín Urquiaga, Ximena, *Manual básico sobre la Corte Penal Internacional*, México, Konrad Adenauer Stiftung, 2009, 222 pp.
- Méndez-Silva, Ricardo, “El Consejo de Seguridad y los casos de Afganistán e Iraq”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional. Volúmenes VIII/IX 2004/2005*, Valencia, Centro Internacional Bancaja para la Paz y el Desarrollo-Tirant lo Blanch, en prensa, pp. 655-754.
- Méndez-Silva, Ricardo, “La Corte Penal Internacional”, en García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia, *Proyectos legislativos y otros temas penales*, México, UNAM, 2003, pp. 275-292.
- Méndez-Silva, Ricardo, “Terrorismo y guerra ilegal. Los casos de Iraq y Afganistán en el Consejo de Seguridad”, en *Comité Jurídico Interamericano, XXXII Curso de Derecho Internacional 2005*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 2006, pp. 441-492.
- Méndez-Silva, Ricardo y López Ortiz, Liliana (comps.), *Derecho de los conflictos armados. Compilación de instrumentos internacionales, regionales y otros textos relacionados*, Tomo I y II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM y CICR, 2003, 1754 pp.
- Naciones Unidas, *La Comisión de Derecho Internacional y su obra*, 6ª edición, vol. I y II, New York, 2005, 402 y 266 pp. respectivamente.

- Power, Samantha, *Problema infernal. Estados Unidos en la era del genocidio*, México, FCE, 2005, 636 pp.
- Prunier, Gérard, *Darfur, the ambiguous genocide*, New York, Cornell University Press, 2005, 212 pp.
- Remiro Brotóns, Antonio, *Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo*, Documento de Trabajo, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2005, 17 pp.
- Schabas, William A., *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 416 pp.
- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 22ª edición, México, Editorial Porrúa, 2005, 991 pp.
- Seara Vázquez, Modesto, *La paz precaria de Versalles a Danzing*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1980, 512 pp.
- Totten, Samuel y Markusen, Eric (eds.), *Genocide in Darfur. Investigating the atrocities in the Sudan*, New York, Routledge Taylor & Francis Group, 2006, 284 pp.
- Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, *El estudio de caso en las relaciones jurídicas internacionales*, México, UNAM, 2007, 637 pp.
- Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos y Murguía Rosete, José Antonio, *Responsabilidad internacional penal y cooperación global contra la criminalidad*, México, FCPyS-UNAM, 2004, 236 pp.
- Zeraoui, Zidane, *Islam y política. Los procesos políticos árabes contemporáneos*, 2ª edición, Editorial Trillas, México, 2001, 287 pp.

## HEMEROGRAFÍA

- Arcari, Maurizio, "Quelques remarques à propos de l'action du Conseil de Sécurité dans le domaine de la justice pénale internationale", en *Anuario de Derecho Internacional*, Pamplona, vol. XVIII, 2002, pp. 207-228.
- Bassiouni, Cherif M., "Negotiating the treaty of Rome on the establishment of an International Criminal Court", en *Cornell International Law Journal*, New York, vol. 32, núm. 3, 1999, p. 443-469.
- Baum, Lynne Miriam, "Pursuing Justice in a Climate of Moral Outrage: An Evaluation of the Rights of the Accused in the Rome Statute of the International Criminal Court", en *Wisconsin International Law Journal*, núm. 19, 2001, pp. 197-229.

- Becerra Ramírez, Manuel, "México ratifica el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, después de reformar la Constitución", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VI, 2006, pp. 951-954.
- Brown, Daniel J., "The International Criminal Court and trial in absentia", en *Brooklyn Journal of International Law*, Brooklyn, núm. 24, 1999, pp. 763-796.
- Byron, Christine, "Comment on the report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General", en *Human Rights Law Review*, Oxford, vol. 5, núm. 2, 2005, pp. 351-360.
- Clement, Zlata, "Principio de complementariedad en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Incoherencias sistémicas", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. XI, 2001, 29 pp.
- EFE, "Fiscal de la CPI afirma Bachir se enfrentará a la justicia aunque lleve años", adn.es, 12 de junio de 2009, disponible en <http://www.adn.es/sociedad/20090612/NWS-1458-CPI-Fiscal-Bachir-enfrentara-justicia.html>
- El País, "EE UU acepta que sus 'cascos azules' puedan ser juzgados por la Corte Penal Internacional", 23 de junio de 2004.
- Engdahl, William, "Darfur: Forget Genocide, There's Oil", *Asia Times Online*, 25 de mayo de 2007, consultado en *Global Policy Forum* (<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/206-sudan/39764.html>).
- Escudero Espinosa, Juan Francisco, "Los poderes del Consejo de Seguridad y la Corte Penal Internacional en el Estatuto de Roma", en *Anuario de Derecho Internacional*, Pamplona, vol. XIX, 2003, pp. 185-261.
- García Ramírez, Sergio, "México ante la Corte Penal Internacional", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. III, 2003, pp. 133-173.
- García Ramírez, Sergio, "El principio de complementariedad en el Estatuto de Roma", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004, pp. 149-188.
- Gargiulo, Pietro, "Il controverso rapporto tra Corte Penale Internazionale e Consiglio di Sicurezza per la repressione dei crimini di Diritto Internazionale", en *La Comunità Internazionale*, Roma, vol. LIV, núm. 3, 1999, pp. 428-473.
- Goldmann, Matthias, "PrepCom Completes its Mandate as Rome Statute Enters into Force", *The International Criminal Court Monitor*, Nueva York, núm. 22, Septiembre de 2002, p. 14.

- Gramajo, Juan Manuel, "Del Comité Especial a la Conferencia de Roma", en *Prudentia Iuris*, Buenos Aires, núm. 53, diciembre de 2000, p. 187-225.
- Gutiérrez Espada, Cesáreo, "La Corte Penal Internacional (CPI) y las Naciones Unidas. La discutida posición del Consejo de Seguridad", en *Anuario de Derecho Internacional*, Pamplona, vol. XVIII, 2002, pp. 3-61.
- Happold, Matthew, "Darfur, the Security Council, and the International Criminal Court", en *International and Comparative Law Quarterly*, Oxford, vol. 55, enero de 2006, pp. 226-236.
- Kastner, Philipp, "The ICC in Darfur: savior or spoiler?", en *ILSA Journal of International and Comparative Law*, Chicago, Núm. 14, pp. 145-188.
- Kaufman, Zachary D., "Justice in jeopardy: accountability for the Darfur atrocities", en *Criminal Law Forum*, s/l, 2005, 18 pp.
- Kirsch, Philippe y Holmes, John T., "The Rome Conference on an International Criminal Court: the negotiating process", en *American Journal of International Law*, Lancaster, vol. 93, núm. 1, enero de 1999, pp. 2-12.
- Méndez-Silva, Ricardo, "Consideraciones sobre la ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXXVI, número 107, mayo-agosto 2003, pp. 559-585.
- Méndez-Silva, Ricardo, "La Corte Penal Internacional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Nueva Serie, año XXXIII, número 98, mayo-agosto 2000, pp. 895-907.
- Minogue, Elizabeth C., "Increasing the Effectiveness of the Security Council's Chapter VII Authority in the Current Situations Before the International Criminal Court", en *Vanderbilt Law Review*, núm. 61, Estados Unidos, marzo de 2008, pp. 647-680.
- Monitor de la Corte Penal Internacional, "Ratificación mexicana eleva el número de Estados Partes de la CPI a 100", Nueva York, núm. 31, noviembre de 2005, pp. 1 y 15.
- Pace, William, "CPI: preparada para hacer frente a la Impunidad", *Monitor de la Corte Penal Internacional*, Nueva York, núm. 25, septiembre de 2003, p. 1.
- Pace, William y Stoyles, Jayne, "History meets Justice: Assembly of States Parties meets after entry into force", *The International Criminal Court Monitor*, Nueva York, núm. 22, Septiembre de 2002, p. 1.

- Prunier, Gérard, "Comment le conflit au Darfour déstabilise le Tchad", *Le Monde Diplomatique*, marzo de 2008, consultado en <http://www.monde-diplomatique.fr/2008/03/PRUNIER/15716>
- Ragni, Chiara, "La crisi del Darfur: banco di prova del rapporto tra Consiglio di Sicurezza e Corte Penale Internazionale", en *La Comunità Internazionale*, Roma, vol. LX, núm. 4, 2005, pp. 697-716.
- Reeves, Eric, "Unnoticed Genocide", *The Washington Post*, 25 de febrero de 2004.
- Sarooshi, Danesh, "Aspects of the relationship between the International Criminal Court and the United Nations", en *Netherlands Yearbook of International Law*, La Haya, vol. XXXII, 2001, pp. 27-53;
- Sarooshi, Danesh, "The Statute of the International Criminal Court", *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, vol. 48, abril de 1999, pp. 387-404.
- Schense, Jennifer, "Historic First Assembly Sets Foundation for ICC", *The International Criminal Court Monitor*, Nueva York, núm. 22, Septiembre de 2002, p. 4.
- Spees, Pam, "Historic ICC Elections Result in Representative and Qualified Court", *The International Criminal Court Monitor*, Nueva York, núm. 24, abril de 2003, p. 10.
- The International Criminal Court Monitor, "Assembly Meets to Elect first ICC Prosecutor", Nueva York, núm. 24, abril de 2003, p. 3.
- The International Criminal Court Monitor, "Selected list of documents adopted by the Assembly of States Parties", Nueva York, núm. 22, Septiembre de 2002, p. 9.
- Tinoco Pastrana, Ángel, "El modelo procesal en el Estatuto de la Corte Penal Internacional", *Justicia*, Barcelona, Números 1-2, 2004, pp. 271-290.
- Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos, "El Derecho Internacional Penal y la justicia penal internacional en el tercer milenio", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. I, 2001, pp. 363-443.
- Wagner, Justin, "The systematic use of rape as a tool of war in Darfur: a blueprint for international war crimes prosecutions", en *Georgetown Journal of International Law*, vol. 37, núm. 1, Estados Unidos, 2005, pp. 193-243.
- Waugaman, Adele, "The United States in Darfur: trapped by "genocide"", *International Justice Tribune*, Washington D. C., núm. 36, 21 de noviembre de 2005, [www.justicetribune.com](http://www.justicetribune.com)

## **DOCUMENTOS OFICIALES**

Acta de la 5158ª sesión del Consejo de Seguridad, celebrada el 31 de marzo de 2005, que recoge las declaraciones hechas por los miembros del Consejo para explicar el sentido de su voto en relación con la citada resolución, S/PV.5158, 13 pp.

Acta Final de la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional, A/CONF.183/10, del 17 de julio de 1998, 18 pp.

Adición al Informe del Comité Preparatorio sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional, A/CONF.183/2/Add.1, del 14 de abril de 1998, 176 pp.

Consejo Económico y Social-Comisión de Derechos Humanos, "Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos. Situación de los Derechos Humanos en la región de Darfur (Sudán)", E/CN.4/2005/3, 7 de mayo de 2004, 29 pp.

Informe de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur presentado al Secretario General en atención a la resolución 1564 (2004) del Consejo de Seguridad, de 18 de septiembre de 2004, S/2005/60, 7 de febrero de 2005, 201 pp.

Informe del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1591 (2005) relativa al Sudán, S/2008/840, 31 de diciembre de 2008, 7 pp.

Informe del Secretario General con arreglo a los párrafos 6 y 13 a 16 de la resolución 1556 (2004) del Consejo de Seguridad, S/2004/703, 30 de agosto de 2004, 17 pp.

Informe del Secretario General sobre el Sudán, S/2004/453, 3 de junio de 2004, 7 pp.

Lista de personas sujetas a las medidas impuestas con arreglo al párrafo 3 de la resolución 1591 (2005), 06-62261 (S), actualizado al 7 de agosto de 2007, 4 pp.

### **Del Consejo de Seguridad**

Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, S/RES/1881 (2009), del 6 de agosto de 2009.

Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, S/PRST/2008/21, del 16 de junio de 2008.

Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, S/PRST/2004/18, 25 de mayo de 2004, 2 p.

Press Statement on Darfur, Sudan, by Security Council President, Press Release SC/8050 AFR/883, 2 de abril de 2004.

Resolución 1422 (2002), S/RES/1422 (2002), 12 de julio de 2002, 2 pp.

Resolución 1547 (2004), S/RES/1547 (2004), 11 de junio de 2004, 2 pp.

Resolución 1556 (2004), S/RES/1556 (2004), 30 de julio de 2004, 5 pp.

Resolución 1564 (2004), S/RES/1564 (2004), 18 de septiembre de 2004, 4 pp.

Resolución 1591 (2005), S/RES/1591(2005), 29 de marzo de 2005, 6 pp.

Resolución 1593 (2005), S/RES/1593(2005), 31 de marzo de 2005, 2 pp.

Resolución 1672 (2006), S/RES/1672 (2006), 25 de abril de 2006, 1 p.

### **De la Corte Penal Internacional**

Fiscalía de la CPI, “Background information on the situation in Uganda”, 29 de enero de 2004, 2 pp. Información consultada en [http://www.icc-cpi.int/cases/UGD/s0204/s0204\\_b.html](http://www.icc-cpi.int/cases/UGD/s0204/s0204_b.html)

Fiscalía de la CPI, “Background. Situation in the Central African Republic”, La Haya, 22 de mayo de 2007, 4 pp. Documento consultado en [http://www.icc-cpi.int/cases/RCA/s0105/s0105\\_b.html](http://www.icc-cpi.int/cases/RCA/s0105/s0105_b.html)

Fiscalía de la CPI, “Bilan des communications reçues par le Bureau du Procureur de la CPI”, La Haya, 10 de febrero de 2006, 7 pp. Documento consultado en [http://www.icc-cpi.int/organs/otp/otp\\_com.html](http://www.icc-cpi.int/organs/otp/otp_com.html)

Fiscalía de la CPI, “Case information sheet - The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo”, consultado en [http://www.icc-cpi.int/cases/RCA/c0108/c0108\\_bg.html](http://www.icc-cpi.int/cases/RCA/c0108/c0108_bg.html)

Fiscalía de la CPI, “Communications received by the Office of the Prosecutor of the ICC”, Comunicado de Prensa, La Haya, 16 de julio de 2003. Consultado en [http://www.icc-cpi.int/pressrelease\\_details&id=67.html](http://www.icc-cpi.int/pressrelease_details&id=67.html).

Fiscalía de la CPI, “Facts and procedure regarding the situation in Uganda”, Información Básica, La Haya, 14 de octubre de 2005. Consultado en [http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC\\_20051410-056-1\\_English.pdf](http://www.icc-cpi.int/library/cases/ICC_20051410-056-1_English.pdf)

Fiscalía de la CPI, "Iraq response", La Haya, 9 de febrero de 2006, 10 pp.  
Documento consultado en [http://www.icc-cpi.int/organs/otp/otp\\_com.html](http://www.icc-cpi.int/organs/otp/otp_com.html)

Fiscalía de la CPI, "Le Procureur de la CPI ouvre une enquête au Darfour",  
Comunicado de Prensa ICC-OTP-0606-104, 6 de junio de 2005.

Fiscalía de la CPI, "Prosecutor receives referral of the situation in the Democratic  
Republic of Congo", Comunicado de Prensa, La Haya, 19 de abril de 2004.  
Consultado en [http://www.icc-cpi.int/pressrelease\\_details&id=19&l=en.html](http://www.icc-cpi.int/pressrelease_details&id=19&l=en.html)

Fiscalía de la CPI, "The Office of the Prosecutor of the International Criminal Court  
opens its first investigation", Comunicado de Prensa, La Haya, 23 de junio  
de 2004. Consultado en [http://www.icc-cpi.int/pressrelease\\_details&id=26&l=en.html](http://www.icc-cpi.int/pressrelease_details&id=26&l=en.html)

### **Informes del Fiscal de la CPI al Consejo de Seguridad**

Rapport du Procureur de la Cour Pénale Internationale, M. Luis Moreno Ocampo,  
au Conseil de Sécurité conformément à la Résolution 1593 (2005) du  
Conseil de Sécurité des Nations Unies, 29 de junio de 2005, 11 pp.

Deuxième rapport du Procureur de la Cour Pénale Internationale, M. Luis Moreno  
Ocampo, au Conseil de Sécurité conformément à la Résolution 1593  
(2005), 13 de diciembre de 2005, 11 pp.

Troisième rapport du Procureur de la Cour Pénale Internationale au Conseil de  
Sécurité des Nations Unies en application de la Résolution 1593 (2005), 14  
de junio de 2006, 13 pp.

Quatrième rapport du Procureur de la Cour Pénale Internationale au Conseil de  
Sécurité des Nations Unies en application de la Résolution 1593 (2005), 14  
de diciembre de 2006, 11 pp.

Cinquième rapport du Procureur de la Cour Pénale Internationale au Conseil de  
Sécurité des Nations Unies en application de la Résolution 1593 (2005), 7  
de junio de 2007, 14 pp.

Sixième rapport du Procureur de la Cour Pénale Internationale au Conseil de  
Sécurité des Nations Unies en application de la Résolution 1593 (2005), 5  
de diciembre de 2007, 18 pp.

Septième rapport du Procureur de la Cour Pénale Internationale au Conseil de  
Sécurité des Nations Unies en application de la Résolution 1593 (2005), 5  
de junio de 2008, 20 pp.

Octavo informe del Fiscal de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de conformidad con la Resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad, 3 de diciembre de 2008, 18 pp.

Noveno informe del Fiscal de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de conformidad con la Resolución 1593 (2005) del Consejo de Seguridad, 5 de junio de 2009, 14 pp.

## **OTROS DOCUMENTOS**

Amnistía Internacional, "Corte Penal Internacional. El Consejo de Seguridad debe negarse a renovar la ilegal Resolución 1422", 30 de abril de 2003, Índice AI: IOR 40/008/2003/s.

Amnistía Internacional, "Corte Penal Internacional. Los esfuerzos estadounidenses por conseguir impunidad para el genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra", agosto de 2002, Índice AI: IOR 40/025/2002/s.

Amnistía Internacional, "Sudán: la Relatora Especial de la ONU debe continuar su mandato", 17 de junio de 2009, disponible en <http://www.amnesty.org/es/formedia/press-releases/sudan-relatora-especial-debe-continuar-mandato-20090617>

Amnistía Internacional, "Visita de Al Bashir a Egipto: ocasión perdida para la justicia", 25 de marzo de 2009, <http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/news/visita-bashir-egipto-ocasion-perdida-justicia-cpi-20090325>

Coalition for the International Criminal Court, "Final Senior Official Elected at the International Criminal Court; Mr. Bruno Cathala of France Becomes Principal Administrative Officer", Comunicado de Prensa, Nueva York, 23 de junio de 2003.

Coalition for the International Criminal Court, "Overview of the United States' opposition to the International Criminal Court", 16 de noviembre de 2006, 3 pp. Documento consultado en la página web de la CCPI [http://www.iccnw.org/documents/CICCFUS\\_US\\_Opposition\\_to\\_ICC\\_11Dec06\\_final.pdf](http://www.iccnw.org/documents/CICCFUS_US_Opposition_to_ICC_11Dec06_final.pdf)

Human Rights Watch, Close the Door to Impunity: Human Rights Watch Recommendations to U.N. Member States on the Renewal of Resolution 1487, 13 de mayo de 2004.

Human Rights Watch, Soudan. Le Darfour en feu: atrocités dans l'ouest du Soudan, vol. 16, núm. 4 (A), abril de 2004.

Human Rights Watch, U.S. Proposal for a Darfur Tribunal: Not an Effective Option to Ensure Justice, febrero de 2005, <http://hrw.org/english/docs/2005/02/15/sudan10179.htm>

Human Rights Watch, United States Efforts to Undermine the International Criminal Court: Article 98 Agreements, 2 de agosto de 2002.

The Washington Post, Sudan in crisis, presentación interactiva consultada en <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/world/interactives/sudan/>

USAID, Sudan – Complex Emergency, Situation Report #13, 30 de septiembre de 2009 ([http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan\\_africa/sudan/](http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/sudan/)).

## **SITIOS WEB**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

Amnistía Internacional: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

Coalición por la Corte Penal Internacional: [www.iccnw.org](http://www.iccnw.org)

Corte Penal Internacional: [www.icc-cpi.int](http://www.icc-cpi.int)

Human Rights Watch: [www.hrw.org](http://www.hrw.org)

Organización de las Naciones Unidas: [www.un.org](http://www.un.org)