

Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Guatemala, 16 enero del año 2006

Licenciada
Ana Isabel Antillon
Dirección Legislativa
Congreso de la República
Su Despacho

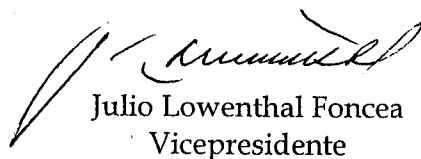
Señora Directora:

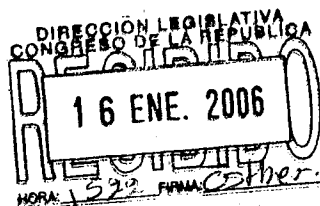
Respetuosamente, me permito hacerle entrega de los siguientes Dictámenes (en formato documental y digital) referentes al:

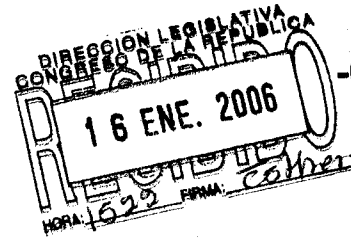
- ❖ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
- ❖ Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala, relativo a la entrega de personas a los Tribunales internacionales.

Sin otro particular, me es grato enviarle un cordial saludo.

Atentamente,


Julio Lowenthal Foncea
Vicepresidente





-000037-

Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

D I C T A M E N

HONORABLE PLENO:

Con fecha 12 de julio del año dos mil cinco, el Honorable Pleno del Congreso de la República conoció y remitió a la Comisión de Relaciones Exteriores, para su estudio y dictamen, la iniciativa con número de registro 3274 de Dirección Legislativa, presentada por el Organismo Ejecutivo a través del Presidente de la República, que dispone aprobar el *"Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala, relativo a la entrega de personas a los Tribunales Internacionales"*, suscrito en la ciudad de Guatemala el diez de noviembre de dos mil cuatro.

ANTECEDENTES

Durante la negociación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Estados Unidos y otros países quisieron que la entrada en vigor del Estatuto, no afectara la vigencia de Acuerdos Bilaterales sobre el Estatuto de Fuerzas enviadas por un Estado a otro. Sin embargo, la redacción del artículo 98 del Estatuto de Roma no es claro respecto del alcance personal y material de estos Acuerdos.

Estados Unidos, que no es parte del Estatuto de Roma ha celebrado Acuerdos Bilaterales con otros Estados, sean estos parte o no del Estatuto de Roma. La redacción, respecto al ámbito personal y material de aplicación, no ha sido la misma en estos Acuerdos.

Aun cuando en algunos de estos Acuerdos no se menciona directamente el Estatuto de Roma, es claro que se le tuvo en mente al redactarlos, aun en los casos en que ninguna de las partes que suscriben el acuerdo bilateral sean parte del Estatuto de Roma, pero previendo que lo pudiesen ser en el futuro.



-000038-

Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

La procedencia o pertinencia de estos Acuerdos, tomando en cuenta que podrían limitar los trabajos de la Corte Penal Internacional, ha provocado reacciones adversas de muchos países, algunos de los cuales sostienen que la Corte deberá, conforme a su propia interpretación del artículo 98, resolver sobre la aplicación y alcance de estos Acuerdos Bilaterales.

DEL ACUERDO

El Acuerdo tiene por objeto demandar el consentimiento de los Estados Partes, para la entrega a tribunales internacionales no establecidos o autorizados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de sus nacionales enviados a cumplir funciones al otro Estado, y en todo caso, respecto de funcionarios, empleados y personal militar, si en el pasado fueron enviados a cumplir funciones.

El Convenio consta de cinco párrafos preambulares y seis numerales que definen el ámbito de aplicación personal y material, y entrará en vigor a partir de la ratificación por Guatemala.

TRAMITE EN EL EJECUTIVO Y OPINIONES RECABADAS:

El Ministerio de Relaciones Exteriores recabó opiniones del Ministerio de Gobernación (dictamen 10-2004-AJ del 14 de diciembre de 2004 y dictamen 359-2005 de 18 de diciembre de 2005); del Ministerio de la Defensa (15 de diciembre 2004); de la Presidencia del Organismo Judicial (29 de diciembre de 2004); de la Procuraduría General de la Nación (6 de enero de 2005) y del Ministerio Público (24 de enero de 2005). El Ministerio de la Defensa y el Ministerio Público manifestaron que no tenían inconveniente para su aprobación y ratificación.

El Ministerio de Gobernación en su primer dictamen opinó, que el Acuerdo no tendría viabilidad frente a la eventual adhesión por Guatemala al Estatuto de Roma, el cual tendría preeminencia en virtud del artículo 46 de la Constitución. En el segundo dictamen, el Ministerio de Gobernación cambia su apreciación respecto de la inviabilidad del Acuerdo frente al Estatuto de Roma, considerando que pueden coexistir siempre que no hay conflicto en su normas, en cuyo caso prevalecerá el Estatuto de Roma. El Ministerio de Gobernación opina también



Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

que el Acuerdo no es vinculante para el Ministerio y por ello no le corresponde pronunciarse sobre la conveniencia o inconveniencia de su aprobación y ratificación.

La Presidencia del Organismo Judicial no entendió el contenido y alcance del Acuerdo por lo que su opinión es errónea e irrelevante para la Comisión. Tampoco comprendió correctamente el Acuerdo la Procuraduría General de la Nación, que consideró que es un Acuerdo contra la impunidad por los crímenes contra el Derecho Internacional, siendo que su objeto es requerir el consentimiento para la entrega a tribunales internacionales no autorizados o establecidos por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esa falta de comprensión le llevó a observaciones improcedentes.

El Ministerio de Relaciones Exteriores al analizar el Acuerdo y las opiniones recabadas (memorandum de 26 de mayo de 2005) desestimó las observaciones de la Procuraduría General y consideró que el Acuerdo era conforme a la Constitución y procedente su aprobación. Cancillería remitió el expediente a la Secretaría General de la Presidencia el 27 de mayo de 2005.

El Cuerpo Consultivo de la Presidencia, en memorandum fechado 2 de marzo del 2005, aunque evidentemente es posterior pues recibió el expediente el 31 de mayo, no externo opinión, concluyendo simplemente que consideraba, procedente remitirlo al Congreso para su aprobación.

La Presidencia de la República remitió el expediente al Congreso el 8 de junio de 2005, habiéndolo remitido el Pleno a la Comisión el doce de julio de 2005.

CONSIDERACIONES GENERALES:

El Acuerdo no contiene, en ninguno de los numerales, referencia alguna a que tipo de tribunales internacionales o conductas es aplicable, pero aunque en ningún numeral se refiere a tribunales penales o a conductas delictivas, el preámbulo nos lleva a interpretar que se trata de entrega a tribunales penales internacionales, por conductas criminales o delictivas. Respecto de esto último, el preámbulo nos lleva a entender que solo se refiere a los delitos de Genocidio, Crímenes de Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra.



Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

El Acuerdo no es un Acuerdo que favorezca impunidad, pues claramente estipula que no perjudicará los derechos de investigación o enjuiciamiento de las partes conforme su Derecho Interno y el Derecho Internacional, estipulando también que las partes se proponen investigar y enjuiciar a sus nacionales cuando cometan los crímenes referidos.

El hecho que el Acuerdo se refiera a los delitos competencia de la Corte Penal Internacional y el término "Estado que envía", contenido en el artículo 98 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, revela que las Partes (Estados Unidos y Guatemala) tenían a este tribunal penal específico en mente cuando negociaron el Acuerdo, previendo que en un futuro cualquiera de los Estados o ambos pudiesen adherirse al Estatuto de Roma.

Llama la atención la referencia a funcionarios, empleados y personal militar, referencia innecesaria al agregarse después a los nacionales. Ello hace entender que la intención fue en un primer momento limitar la aplicación del Acuerdo a funcionarios, empleados y personal militar y que posteriormente se amplió a mas nacionales. Esta amplitud, que si se entendiera que es a todos los nacionales, sería contraria a los principios y a la naturaleza misma del Derecho Penal Internacional, debe interpretarse entendiendo que la referencia al término "Estado que envía", restringe la aplicación del Acuerdo a persona enviadas, es decir que no se refiere el Acuerdo a cualquier nacional, funcionario, empleado o personal militar, sino a aquellos que han sido enviados por el gobierno a cumplir una función en el otro Estado. Las personas que se encuentran en uno de los Estados sin haber sido "enviados" no están comprendidos, ni aun siendo funcionarios, empleados o personal militar, salvo que en el pasado hayan sido "enviados" a cumplir funciones.

Aun así entendido, el Acuerdo tiene un alcance mas amplio que el artículo 98 del Estatuto de Roma. La redacción del artículo 98 es confusa y por ello algunos lo interpretan restrictivamente acudiendo a la negociación del Estatuto, aduciendo que durante la negociación del Estatuto, los Acuerdos considerados eran los que se referían al Estatuto de Fuerzas Militares enviadas por un Estado a otro. Sin embargo también hay quienes sostienen que el artículo no debe interpretarse restrictivamente en base a la negociación, considerando que la redacción final acordada es intencionalmente amplia respecto de acuerdos bilaterales.



Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Cuando alguno de los Estados (Estados Unidos y Guatemala) o ambos, formen parte del Estatuto de Roma, será la Corte Penal Internacional la que decidirá la aplicabilidad del acuerdo bilateral en casos específicos, a efecto de solicitar o no una detención, correspondiéndole luego al país requerido invocar el Acuerdo Bilateral para acceder o no a la detención solicitada por la Corte.

La Corte no estará sujeta a la interpretación de las parte para solicitar o no una detención sino a su propia interpretación, y si considera inaplicable el Acuerdo para una detención específica, podrá considerar que el Estado que no acceda está incumpliendo con sus obligaciones de cooperación conforme al Estatuto. Por su parte los Estados no se sentirán obligados a aceptar la interpretación de la Corte sobre un Tratado Bilateral, sobre todo si alguno no es parte del Estatuto. El Acuerdo sobre el que se emite dictamen, indudablemente provocará, cuando alguno de los Estados se adhiera al Estatuto de Roma, problemas respecto a la aplicación del artículo 98 del Estatuto de Roma.

El Acuerdo, para entrar en vigor, no requiere que ambos Estados lo ratifiquen, basta que lo haga Guatemala, con lo cual y hasta que no lo ratifique Estados Unidos, si algún día lo hace, solamente obliga a Guatemala.

El Acuerdo significa que las Partes solamente confían plenamente en tribunales establecidos o autorizados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Órgano del que Estados Unidos es miembro permanente con derecho a veto, pero no confían en otros tribunales internacionales, por lo que acuerdan la facultad de oponerse a que se entregue a ellos a sus nacionales.

Los Acuerdos Bilaterales como el que se analiza, tiene un objeto legítimo y útil, siempre que no signifiquen impunidad. Los Estados Parte deberían buscar que su ámbito de aplicación personal y material no impidan o perjudiquen el trabajo de la Corte Penal Internacional.

La Comisión de Relaciones Exteriores no comparte las opiniones del Ministerio de Gobernación, de la Presidencia del Organismo Judicial y de la Procuraduría General de la Nación. La opinión del Ministerio de Gobernación sobre el Acuerdo y su relación con el Estatuto de Roma en la eventualidad de adhesión a este último es correcta, no así el que no se vincula para el Ministerio, pues la



Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Comisión de Relaciones Exteriores considera que todo Convenio que Guatemala ratifica o al que se adhiere es ley, de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones del Estado. En el caso del Acuerdo objeto de dictamen y del Estatuto de Roma, las ordenes de detención y entrega de los tribunales internacionales serán competencia del Ministerio de Gobernación en la forma que lo establezca el Acuerdo o las disposiciones legales que eventualmente se adopten para la cooperación con el tribunal internacional respectivo. La opinión del Ministerio de Gobernación era pertinente pedirla para el estudio del Acuerdo.

En cuanto a la opinión de la Presidencia del Organismo Judicial, como ya se indicó, no se comprendió el objeto del Acuerdo y su opinión es por ello equivocada. De igual forma la no comprensión del Acuerdo llevó a la Procuraduría General a observaciones improcedentes, las cuales fueron desestimadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyos comentarios comparte la Comisión, salvo en lo que respecta a la tipificación de los delitos, que corresponden al tribunal internacional que ordena la detención y/o solicita la entrega.

El Ministerio de Relaciones Exteriores no se pronunció sobre el alcance personal y material del Acuerdo, considerando la Comisión que es importante que al ratificarse se haga una declaración conforme a lo considerado por esta Comisión.

CONSIDERACIONES LEGALES:

La Constitución Política de la República establece en el artículo 149, que Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de las instituciones que garantizan el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados. Establece también en el artículo 151, que el Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con otros Estados con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes.



Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

El Acuerdo entre Estados Unidos de América y Guatemala para entrega a Tribunales Internacionales, está celebrado en conformidad con los preceptos constitucionales y constituye un mecanismo legítimo de protección a los nacionales de las partes sin provocar impunidad, dado que los beneficiados quedan sujetos a la investigación y enjuiciamiento por los Estados Parte.

Sin embargo, la Comisión de Relaciones Exteriores considera, que para que el Acuerdo sea congruente con los principios y normas del Derecho Penal Internacional, es necesario que su ámbito personal y material de aplicación sea precisado con claridad mediante una declaración interpretativa al momento de su ratificación.

El artículo 171, literal 1), numeral 4 establece que corresponde al Congreso aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando constituyan compromiso para someter cualquier asunto a decisión judicial internacional. El Acuerdo Bilateral entre Estados Unidos de América y Guatemala para la entrega de personas a Tribunales Internacionales, se refiere a consentimiento de los Estados que puede llevar a tribunales internacionales un asunto, por lo que claramente se enmarca en los supuestos cometidos en dicho artículo constitucional.

CONCLUSIÓN:

La Comisión de Relaciones Exteriores con base en las anteriores consideraciones generales y legales, emite **DICTAMEN FAVORABLE** al Acuerdo Bilateral entre Estados Unidos de América y Guatemala para entrega a Tribunales Internacionales, debiendo hacerse al momento de la ratificación la siguiente declaración: "Guatemala entiende que el Acuerdo se aplica a la entrega a tribunales internacionales no establecidos o autorizados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, de todos los nacionales que se encuentran en un Estado Parte por haber sido enviados por el otro Estado Parte para cumplir una función, y en todo caso, cuando se trata de funcionarios, empleados o personal militar que hayan sido enviados en el pasado para cumplir una función"



-000044-

Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Corresponde al Pleno del Congreso, conforme al artículo 171, literal l), aprobar el Acuerdo Bilateral entre Estados Unidos de América y Guatemala para entrega a Tribunales Internacionales.

**DADO EN LA SALA DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA,
EL DIA DIECINUEVE DEL MES DE JULIO DEL AÑO DOS MIL CINCO**

f)

Antonio Arenales Forno
Presidente

f)

Julio Lowenthal Foncea
Vicepresidente

f)

Ewald Mauricio Sheel Aguilar
Secretario

f)

Aristides Baldomero Crespo Villegas

f)

César Emilio Fajardo Morales

f)

César Fajardo Rodríguez

f)

Conchita Mazariegos Tobías

f)

Edgar Leonel Rodríguez Lara

f)

Hugo Hemerling González

f)

Jorge Estuardo Girón Charón

f)

Mario Israel Rivera Cabrera


f)

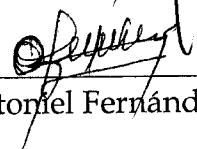
Nery Orlando Samayoa Barrios



-000045-

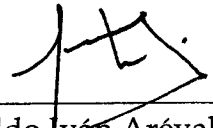
Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

f) 
Obdulio Solórzano Montepeque

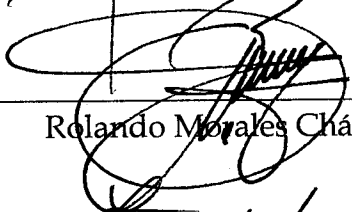
f) 
Otoniel Fernández Escobar

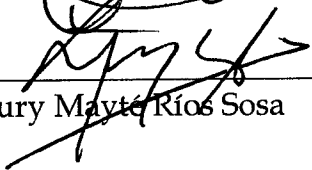
f) 
Ricardo de La Torre Gimeno

f) 
Rubén Darío Morales

f) 
Oswaldo Juan Arévalo Barrios

f) 
Pedro Churunel Quisquina

f) 
Rolando Morales Chávez

f) 
Zury Mayté Ríos Sosa





Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

DECRETO NÚMERO _____

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que conforme a la Constitución Política de la República, Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, el respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de las instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la Republica preceptúa, que el Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con otros Estados con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes.

CONSIDERANDO:

Que el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala constituye un mecanismo legítimo de protección de nacionales de los Estados Parte, que no implica impunidad para los beneficiados, los cuales quedan sujetos a la investigación y enjuiciamiento por los Estados Parte.

CONSIDERANDO:

Que para que el Acuerdo entre Estados Unidos de América y Guatemala para entrega a Tribunales Internacionales, sea congruente con los principios y normas de Derecho Penal Internacional es necesario que el ámbito personal y material de aplicación sea precisado con absoluta claridad, mediante una declaración interpretativa al momento de su ratificación.



Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literales a), y l), de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

Artículo 1. Se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala, relativo a la entrega de personas a los Tribunales Internacionales, suscrito en la ciudad de Guatemala el diez de noviembre de dos mil cuatro, debiendo realizarse al momento de la ratificación la declaración interpretativa siguiente: "Guatemala entiende que el Acuerdo se aplica a la entrega a tribunales internacionales no establecidos o autorizados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, de todos los nacionales que se encuentran en un Estado Parte por haber sido enviados por el otro Estado Parte para cumplir una función, y en todo caso, cuando se trata de funcionarios, empleados o personal militar que hayan sido enviados en el pasado para cumplir una función".

Artículo 2. El presente Decreto entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA EL DIA _____ DEL MES DE _____ DEL AÑOS DOS MIL CINCO.

[Firma]