

Hacer Justicia: Rendición de cuentas y la complementariedad entre los tribunales



Mónica Martínez

60

Working Paper / Documento de trabajo
Septiembre 2008

Working Paper / Documento de trabajo

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

Hacer Justicia: Rendición de cuentas y la complementariedad entre los tribunales

Mónica Martínez

Septiembre 2008

Mónica Martínez trabajó como funcionaria legal en el Tribunal para Crímenes de Guerra para la Antigua Yugoslavia de las Naciones Unidas y como Consultora Experta en temas relacionados con Justicia Criminal Internacional y Derechos Humanos. Desde Abril del 2008 se desempeña como Directora de Estado de Derecho en la misión de la OSCE en Bakú, Azerbaijón.

La autora agradece los comentarios de Vidal Martín, FRIDE y Felipe Gómez, de la Universidad DEUSTO.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Introducción	1
La creación de la Corte Penal Internacional y la proliferación de salas especiales, tribunales híbridos y tribunales <i>ad hoc</i>	2
Tribunales Híbridos Internacionalizados	3
Fortalecer los sistemas judiciales domésticos para que puedan cumplir con los principios internacionales	5
Otras iniciativas de la comunidad internacional	8
Reforma institucional y procesos de depuración	8
La jurisdicción universal de los Estados	10
Las limitaciones de la Corte Penal Internacional: el comienzo de la intervención judicial internacional	11
La colisión entre paz y justicia	12
Medidas globales y enfoques integrados para construir una paz duradera	15
Justicia retributiva versus justicia reparadora	15
Reforma del sector de seguridad	15
Reconstrucción y recuperación económica	15
Conclusión y recomendaciones	16
Recomendaciones	16
Anexo I	17
El Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)	17
Ejemplos de Tribunales Híbridos Internacionalizados	18
La Corte Penal Internacional (CPI)	19
Anexo 2	19
Intervención judicial	19

Introducción

El movimiento para acabar con la impunidad de amplias y sistemáticas violaciones de los derechos humanos ha llevado a la creación de tribunales penales internacionales e internacionalizados, así como al aumento de casos juzgados por jurisdicciones domésticas.

“La justicia de transición abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación.”¹ Los principales enfoques de justicia transicional funcionan por medio de los sistemas judiciales nacionales, las cortes internacionales híbridas, los tribunales penales internacionales *ad hoc*, las comisiones nacionales e internacionales de la verdad, los mecanismos de compensación para las víctimas, la reforma institucional, los programas de reintegración para excombatientes y la promoción de la reconciliación y la reconstrucción social.

Los conflictos en la antigua Yugoslavia y Ruanda dieron paso a la creación de dos Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* mediante resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas – el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR). Aunque sus logros son innegables, estos Tribunales han sido criticados por un exceso de burocracia, ineficiencia y por la duración de los juicios. También surgió la cuestión de “la justicia selectiva”.

Los enjuiciamientos también pueden tener lugar en una tercera jurisdicción bajo el principio de “jurisdicción universal”. Aunque estos juicios son, en algunos casos, la única posibilidad para la rendición de cuentas, suelen acusar las mismas debilidades que los jui-

cios puramente internacionales: la distancia respecto a las víctimas y, consecuentemente, un limitado impacto en la restauración de la confianza en el Estado de Derecho en el país donde se cometieron los crímenes.

También se pueden establecer tribunales híbridos donde se hayan cometido los crímenes para aumentar el impacto sobre las víctimas y fomentar las capacidades judiciales domésticas. La elección entre las diferentes modalidades depende de las capacidades de cada país y de la voluntad política. Los gobiernos carecen a menudo de la voluntad política de iniciar un proceso judicial contra sus propios ciudadanos o contra oficiales de alto grado, como ocurrió en la antigua Yugoslavia. Por otra parte, las instituciones nacionales pueden haber colapsado, como en el caso de Ruanda. Otra opción de la comunidad internacional es proporcionar asistencia y apoyar los juicios domésticos.

El establecimiento de una jurisdicción penal internacional permanente, la Corte Penal Internacional (CPI), para juzgar a personas acusadas de genocidio u otros crímenes de similar gravedad, es un paso decisivo en la lucha contra la impunidad y a favor de la justicia y los derechos humanos en el mundo actual.

Las comisiones de la verdad son otra herramienta cada vez más frecuente para países que emergen de una guerra civil o régimen autoritario. Estas comisiones son temporales y se utilizan normalmente en la etapa inmediatamente posterior a la transición. Son órganos de investigación no judiciales que ofrecen una forma de rendición de cuentas por el pasado. Aunque estas comisiones no reemplazan la necesidad de emprender acciones penales, han sido de interés en situaciones donde los enjuiciamientos por crímenes masivos hubieran sido imposibles o improbables, tanto por falta de capacidades del sistema judicial como por una amnistía *de facto* o *de iure*.

Utilizadas eficazmente, las comisiones de la verdad pueden fomentar la confianza en las instituciones públicas, restaurar la dignidad de las víctimas y los valores democráticos, disuadir futuros abusos, asegurar el respeto de los derechos individuales y colectivos

¹ Informe del Consejo de Seguridad de la Secretaría General de Naciones Unidas, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, 2004, p.4.

y construir el Estado de Derecho. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos enfatiza la importancia del desarrollo de capacidades a largo plazo en el sistema judicial a través de la puesta en marcha de comisiones de la verdad, y advierte que: “Complementar la capacidad doméstica con la capacidad internacional puede permitir que los enjuiciamientos sean más eficaces y rápidos, pero el despliegue de esas capacidades debería ser cuidadosamente planificado y tener el objetivo de dejar un legado.”²

Este documento de trabajo se centra en las diferencias y sinergias entre las acciones judiciales nacionales, internacionales y de terceros Estados. Destaca la importancia de encontrar el correcto equilibrio entre el cumplimiento de los principios internacionales de juicio justo y el respeto de la legislación y las tradiciones nacionales para poder, en última instancia, asegurar una paz y reconciliación sostenibles. Se debería dar prioridad a la construcción de capacidades en las jurisdicciones domésticas, y a promover la proximidad y conformidad con los derechos de las víctimas. En el caso de que un Estado no quiera procesar graves violaciones de los derechos humanos, la ayuda internacional debería asegurar la rendición de cuentas.

El Anexo I ofrece detalles adicionales sobre los principales tribunales penales internacionales e internacionalizados, tribunales y salas especiales. El Anexo II subraya brevemente las características principales de la prestación de asistencia internacional a través de todos los tipos de intervenciones judiciales: nacionales, internacionales, híbridas o por jurisdicciones de terceros países.

La creación de la Corte Penal Internacional y la proliferación de salas especiales, tribunales híbridos y tribunales *ad hoc*

Junto al establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI), existen otras iniciativas para promover la justicia y el fin de la impunidad ante graves violaciones de los derechos humanos en Estados en situación de postconflicto: los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc*, creados por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (TPIY y TPIR); tribunales híbridos internacionalizados – Sierra Leona, Kosovo, Timor Oriental, Camboya, entre otros; y salas especiales para crímenes de guerra – Bosnia Herzegovina.

Una nueva cultura de los derechos humanos y de la rendición de cuentas se está implantando progresivamente. En ella, no puede haber impunidad para crímenes como el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y los graves incumplimientos de las Convenciones de Ginebra. De esta manera, se ha confirmado la conexión entre un sistema de responsabilidad penal individual y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.³ La reforma de la justicia y el reestablecimiento rápido del Estado de Derecho para prevenir el surgimiento del crimen organizado y de elementos terroristas son considerados como un componente crítico de la construcción de una paz sostenible.

² *Rule of Law tools for post-conflict states: Prosecution initiatives and truth commissions*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006.

³ Ralph Zacklin, *The Failings of Ad Hoc International Tribunals*, *Journal of International Criminal Justice*, 2004.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debería, en última instancia, asumir la responsabilidad cuando el contexto político o institucional impida a los países directamente involucrados abordar la impunidad.⁴ Por esta razón, debe ejercer este compromiso con la justicia internacional a través de una serie de mecanismos judiciales y no-judiciales.

Los tribunales nacionales son generalmente los más adecuados para simplificar el proceso de búsqueda de evidencias y testigos, aunque puede haber dudas en torno a su imparcialidad.⁵ Los tribunales *ad hoc*, a pesar de su alto coste y potencial lentitud, tienen un mayor grado de competencia sobre ciudadanos extranjeros y son independientes del Estado. Teniendo en cuenta las ventajas y desventajas de cada modelo, está claro que no existe una única respuesta. Debe haber un enfoque específico para cada contexto.

Tribunales híbridos internacionalizados

Los organismos penales híbridos o internacionalizados han sido uno de los avances más interesantes en el área del Derecho Penal Internacional desde finales de la década de los noventa. Son una consecuencia de las experiencias acumuladas en los tribunales de Nuremberg, Tokio, la antigua Yugoslavia y Ruanda (TPIY y TPIR) y la CPI.⁶

Diversos eventos políticos y globales han actuado como catalizadores de la creación de foros internacionales, un reflejo de la creciente influencia del Derecho Penal Internacional. Los tribunales híbridos internacionalizados pueden ayudar a estabilizar un sistema legal doméstico después de un conflicto, mientras aseguran

la continua representación de los intereses nacionales aún cuando el Estado haya dejado de funcionar. También ayudan a evitar una imposición de justicia exclusivamente desde el exterior. Una característica clave de estos tribunales es su flexibilidad para responder a situaciones particulares según surgen en cada caso concreto.

Al igual que en otro tipo de órganos de justicia internacionales, los tribunales híbridos internacionalizados están compuestos por jueces independientes, trabajan en base a unas reglas de procedimientos y evidencias establecidas, y dictan decisiones vinculantes. Estos tribunales están sujetos a los mismos principios que regulan el trabajo de todas las judicaturas nacionales e internacionales, como los principios de debido proceso, respetando el derecho a la defensa, imparcialidad, integridad e independencia.

Su objetivo, al igual que el de la CPI, el TPIY y el TPIR, es enjuiciar a los individuos acusados de graves violaciones del Derecho Penal Internacional, es decir, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio, y, como consecuencia, impedir futuras violaciones y ayudar al reestablecimiento del Estado de Derecho.

Los tribunales híbridos internacionalizados tienen una jurisdicción limitada. Están creados para tratar, durante un período de tiempo limitado, situaciones particulares surgidas de unas circunstancias políticas e históricas específicas. Finalmente, al igual que el resto de órganos penales internacionales, dependen de la cooperación internacional y la asistencia judicial de los Estados y organizaciones internacionales para desempeñar su misión.

En todos los casos, estos tribunales incorporan características nacionales e internacionales. Aunque implantados en los sistemas judiciales domésticos, los tribunales internacionalizados están compuestos por personal local e internacional y aplican una mezcla de derecho penal sustantivo y procesal de origen nacional e internacional. El componente internacional está diseñado para asegurar juicios justos de conformidad con

⁴ El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha establecido recientemente un tribunal internacional especial para procesar a la persona acusada del asesinato del ex Primer Ministro Rafik Hariri en Líbano. Las autoridades libanesas han pedido un juicio de "carácter internacional" para que el tribunal tenga total independencia e imparcialidad, evitando así cualquier influencia o presiones de la política libanesa.

⁵ En 2003 se estableció un tribunal especial en Iraq para procesar a los acusados de cometer graves crímenes entre 1968 y 2003. A la comunidad internacional le preocupaba la capacidad del sistema judicial iraquí para asegurar juicios justos después de tantos años de corrupción y opresión.

⁶ Ver *Project on International Criminal Courts and Tribunal*, www.pict-pcti.org

el Derecho Penal Internacional aplicable y los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se podría discutir si los tribunales nacionales que aplican exclusivamente leyes nacionales –como los tribunales especializados *Gacaca* en Ruanda– pueden avanzar más rápido porque las garantías procesales que ofrecen son más débiles que las basadas en el Derecho Internacional. Sin embargo, el sistema de tribunales *Gacaca*, creado como una forma participativa y popular de justicia retributiva, ha sido criticado por parcial, por falta de transparencia y por la preponderancia de la corrupción entre sus jueces y funcionarios.

Algunos expertos mantienen que los tribunales híbridos internacionalizados ofrecen ventajas significativas en comparación a los órganos penales exclusivamente internacionales que no se construyen a partir de los sistemas judiciales nacionales existentes, particularmente, la Corte Penal Internacional (CPI). A pesar de que depende en gran parte de la capacidad y preparación del sistema judicial doméstico pertinente, la infraestructura jurídica y legal nacional existente puede ser utilizada en la mayoría de los casos como base para los tribunales híbridos.⁷

Esto indica respeto por las leyes y tradiciones nacionales, y, al mismo tiempo, generan el sentimiento de que la justicia no se está imponiendo desde fuera. Idealmente, deberían promover la reconciliación y una reforma sostenible del Estado de Derecho. La implicación de los jueces y personal local asegura que el tribunal tenga conocimiento de la lengua y el paradero de los acusados. Además, a largo plazo, la promoción de principios internacionales en la magistratura local refuerza el poder judicial nacional asegurando su sostenibilidad.

Sin embargo, también surgen problemas prácticos en estos tribunales internacionalizados. Por ejemplo, falta

⁷ El grado de implicación internacional difiere dependiendo de la capacidad de los oficiales nacionales y del desarrollo del sistema judicial local. En algunos casos, es necesario una formación legal básica para el personal legal y judicial y una nueva redacción de las leyes nacionales, partiendo prácticamente desde cero. En otros, la asistencia se debería centrar únicamente en la revisión de leyes y procedimientos aplicables de acuerdo con los principios internacionales correspondientes.

de cooperación entre los componentes nacionales e internacionales; dificultades en el establecimiento de compromisos de cooperación con Estados que no son parte del acuerdo de creación del tribunal, principalmente en el arresto de presuntos criminales y en la presentación de evidencias, asunto decisivo para prevenir que los acusados escapen de la jurisdicción de los tribunales al fugarse a otros países;⁸ y dificultades en la creación de un órgano de justicia basado en un derecho sustantivo y procesal que no entre en conflicto con las leyes nacionales a la vez que cumple con los principios internacionales.⁹

También preocupa la cuestión de la independencia e imparcialidad de los jueces en las cortes internacionalizadas.¹⁰ La eficacia del trabajo de los tribunales depende en gran parte de la experiencia y conocimientos de los jueces y del personal legal en áreas del Derecho Penal Internacional y de los Derechos Humanos, incluyendo un equilibrio entre los enfoques del derecho civil y del derecho consuetudinario.

Los jueces nacionales y el personal legal deben de estar familiarizados con el Derecho Internacional y saber dónde pueden surgir contradicciones o entrar en conflicto con los instrumentos legales domésticos. Por lo tanto, se deberían proporcionar capacitaciones especializadas cuando sea necesario. También es importante alcanzar el equilibrio entre una adecuación a los principios internacionales y el respeto a las leyes y tradiciones nacionales. Teniendo en cuenta que la percepción de una justicia igualitaria es un factor clave para la credibilidad de los tribunales internacionalizados, los procedimientos de nombramiento y destitución debería-

⁸ El antiguo presidente de Liberia, Charles Taylor, intentó evadir la jurisdicción del Tribunal Especial de Sierra Leona al fugarse a Nigeria.

⁹ Contradicciones entre los instrumentos legales nacionales e internacionales se pusieron de manifiesto en las *Cámaras Extraordinarias de Camboya*.

¹⁰ Merece la pena referirse a los recientes acontecimientos de Pakistán, donde el antiguo presidente, Prevez Musharraf, cesó al Ministro de Justicia y utilizó la fuerza contra abogados y otros actores de la sociedad civil que se manifestaron contra la declaración del Estado de emergencia, minando así la independencia e integridad del sistema judicial pakistaní. Para más información, ver "Los principios de independencia del sistema judicial" adoptados por el 7º Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y el Trato del Delincuente, aprobado por la Asamblea General en la resolución 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

an ser transparentes, evitando toda sospecha de falsedad o discriminación.¹¹

También es esencial que haya una distribución de recursos equilibrada entre la defensa –en caso de acusados sin recursos– y la acusación. Una financiación adecuada ayuda a asegurar la disponibilidad de una representación legal de calidad y los recursos materiales necesarios.

Respecto a la normativa aplicable, todavía no existe un sistema homogéneo de Derecho Penal Internacional que se pueda utilizar en los tribunales internacionales y mixtos.¹² La relación entre las disposiciones legales nacionales e internacionales tiene que ser formalizada para evitar decisiones contradictorias basadas en las mismas disposiciones legales de los tribunales internacionales e internacionalizados. Asimismo, todavía no se han estandarizado definiciones de delitos que puedan ser objeto de jurisdicción de los tribunales internacionalizados. Se podría asegurar un ámbito de protección más amplio mediante un mayor grado de intercambio en la aplicación del Derecho nacional e internacional.

Los conflictos derivados de los principios que rigen la jurisdicción de los tribunales también deberían ser abordados. Además, se debería estandarizar, en la medida de lo posible, el derecho procesal, incluyendo las reglas de prueba. En última instancia, se debería promover más el intercambio de conocimientos especializados y técnicos entre y a través de los tribunales nacionales e internacionalizados con el objetivo de identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

¹¹ *ICTJ Prosecutions Case Studies Series*, Abril 2006, www.ictj.org

¹² El US Institute for Peace, el Irish Human Rights Institute, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito tienen la iniciativa de establecer un “Modelo de Códigos” con el fin de crear un cuerpo coherente de leyes penales en contextos de postconflicto. www.usip.org.

Fortalecer los sistemas judiciales domésticos para que puedan cumplir con los principios internacionales

A través de su principio esencial de complementariedad, el Estatuto de Roma que crea la CPI afirma la primacía de los gobiernos nacionales en la lucha contra la impunidad. Como resultado, lejos de apartar a los tribunales domésticos, el establecimiento de una Corte Penal Internacional permanente ha reafirmado la responsabilidad de los Estados en asegurar que se haga justicia en los graves crímenes internacionales cometidos en su territorio. En este contexto, la comunidad internacional tiene que jugar un papel muy importante en la promoción de mecanismos globales de cooperación con los Estados para ayudarles en el fortalecimiento de sus capacidades domésticas para combatir todos los aspectos de la impunidad.

Sin embargo, aparte del asesoramiento general, apoyo técnico y de formación, no está todavía claro el papel que debe jugar la CPI a este respecto. Esta es una cuestión controvertida debido al riesgo de potenciales conflictos de interés que pueden surgir a partir de la jurisdicción complementaria de la Corte y su papel supervisor de los sistemas penales nacionales en casos de impunidad ante violaciones graves del Derecho Penal Internacional y los derechos humanos.

En todo caso, la importancia del establecimiento del Estado de Derecho y de la reforma del derecho penal en la reconstrucción postconflicto, así como el reestablecimiento de la paz y la seguridad han sido ampliamente reconocidas.¹³ Sin embargo, puede llegar a ser

¹³ Patrick Gavigan, *Final Report of the Rule of Law and Civil Affairs Section*, Misión de las Naciones Unidas en Burundi, Junio 2006.

imposible depender exclusivamente de los sistemas judiciales nacionales para dirigir los enjuiciamientos domésticos, ya que las autoridades de los Estados están con frecuencia personalmente implicadas en los crímenes y los sistemas nacionales pueden carecer de leyes penales eficaces, adecuadas y justas.

Las leyes penales nacionales deberían cumplir con las normas y principios internacionales básicos sobre derechos humanos. Además, deben estar adecuadas a la realidad actual de las situaciones de postconflicto y abordar las amenazas inmediatas a la seguridad. En la mayoría de los Estados en postconflicto, las leyes preexistentes no responden a esos principios mínimos. En general, faltan las provisiones e instrumentos legales para investigar y enjuiciar graves violaciones internacionales de los derechos humanos.

Hay diferentes razones subyacentes en las deficiencias y vacíos de los marcos de legislación penal en postconflicto. Las autoridades nacionales pueden haber fracasado en la tarea de revisar y actualizar adecuadamente las leyes nacionales, particularmente en lo relativo al enjuiciamiento de los nuevos delitos con un elemento transnacional, como el crimen organizado, el terrorismo, el tráfico de seres humanos, etcétera, que suelen proliferar en un escenario de postconflicto.¹⁴ El régimen en el poder durante el conflicto también puede haber utilizado la ley como herramienta de opresión, introduciendo normas arbitrarias e injustas. Se debería asegurar el cumplimiento de los principios mínimos internacionales mediante la realización de reformas del derecho penal adecuadas a este tipo de situaciones. Esta es una tarea muy compleja y desafiante que requiere tiempo, recursos y conocimientos técnicos suficientes.¹⁵

No existe una única respuesta a las violaciones graves de derechos humanos. La reforma legal en situaciones de postconflicto dependerá del contexto de cada

Estado en particular, que estará determinado por si las leyes sólo necesitan ser actualizadas o si, por el contrario, las autoridades han optado por introducir un cuerpo de leyes penales completamente nuevo.¹⁶

Las actividades de reforma que buscan actualizar las leyes pueden incluir volver a redactar leyes existentes para asegurar su conformidad con los principios internacionales. También pueden estar relacionadas con el ejercicio de actuaciones judiciales en relación a graves crímenes internacionales. Cuando los Estados en situaciones de postconflicto deciden crear un tribunal híbrido internacionalizado o una cámara especial para tratar delitos graves, esto requiere adaptar las leyes y procedimientos legales aplicables a la jurisdicción del nuevo mecanismo judicial, o bien redactar unas leyes nuevas.¹⁷

Por esta razón, en diciembre de 2006, la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) pusieron en circulación una serie de directrices para ayudar a los países a lograr sistemas de justicia penal más eficaces como un elemento indispensable para el mantenimiento de sociedades estables y democráticas. Para prevenir conflictos se necesitan fuerzas profesionales de policía, investigadores competentes, fiscales, abogados defensores, una magistratura imparcial y sistemas penitenciarios adecuados.

El denominado *Conjunto de herramientas para la evaluación de la justicia penal*¹⁸, que abarca asuntos relacionados con la policía, el acceso a la justicia, las prisiones y alternativas a la encarcelación, la justicia juve-

¹⁴ Ibidem., nota 12, que hace referencia a la iniciativa para crear "Modelos de códigos penales" con el objetivo de poder juzgar de forma coherente estos delitos.

¹⁵ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 2000, y Report of the United Nations Secretary General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies, 2004.*

¹⁶ Después de la independencia y, en particular, después de la guerra civil, Tayikistán emprendió una serie de reformas, como la introducción de una moratoria de la pena de muerte, la adopción de nuevos códigos civiles y penales y la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos más importantes. Con el objetivo de asegurar un desarrollo sostenible y en paz, el país debería seguir fortaleciendo la aplicación de los derechos humanos y garantizar un sistema judicial independiente a través de programas de formación y educación para jueces, abogados y fiscales.

¹⁷ Colette Rausch, *Combating Serious Crimes in Post Conflict Societies, a Handbook for Policymakers and Practitioners, Chapter VII, International Engagement*, United States Institute of Peace Press, 2006.

¹⁸ <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html>

nil y el tratamiento de víctimas y de testigos, ha sido diseñado para ayudar a los profesionales en la reforma de sus propios sistemas de justicia penal y asegurar el cumplimiento de los principios internacionales aplicables. Esta herramienta permite también a los asesores de las Naciones Unidas y de otros órganos llevar a cabo evaluaciones de los sistemas de justicia en países individuales e identificar áreas para una asistencia técnica apropiada.

La capacidad de los Estados de asegurar justicia para los crímenes cometidos en su propio territorio se ha visto también aumentada por sus obligaciones como signatarios del Estatuto de Roma. La ratificación del Estatuto implica que los Estados deben ejecutar tanto sus obligaciones relativas a la complementariedad, para que puedan investigar y juzgar crímenes bajo el Derecho Internacional, como sus obligaciones de cooperación con la CPI, de forma que la Corte pueda investigar y juzgar ciertos casos.

De este modo, al promulgar la normativa de ejecución del Estatuto de la CPI, los Estados refuerzan sus capacidades judiciales domésticas para juzgar graves crímenes internacionales. La legislación de desarrollo puede también fomentar una mayor armonización de la legislación nacional. Por ejemplo, el cumplimiento por parte de muchos Estados de la norma de la "criminalidad dual" en las extradiciones podría promover la cooperación en el enjuiciamiento de presuntos criminales.

La Unión Europea y algunos Estados no miembros, incluyendo Canadá, también han facilitado la adopción de la normativa de ejecución de la CPI mediante la subvención de programas que buscan promover la adhesión al Estatuto de Roma y su implementación. El Comité Internacional de la Cruz Roja y ONG internacionales también han hecho contribuciones significativas en esta área. Además, los órganos de vigilancia establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en vigor desde el 23 de marzo de 1976, y la Convención contra la Tortura, vigente desde el 26 de junio de 1987, han reafirmado la obligación de los Estados signatarios de investigar y enjuiciar las

violaciones graves de los derechos humanos bajo el Derecho Internacional.¹⁹

Otro progreso significativo es el relacionado con el principio de *non bis in idem*, que prohíbe procesar doblemente a los demandados por el mismo delito. Aunque los tratados de derechos humanos prohíben generalmente la celebración de un segundo juicio únicamente en el país donde se llevó a cabo el primero, muchos tratados de extradición permiten a un Estado rechazar la petición de extradición si un tribunal del Estado en el que se ha cursado la solicitud ha promulgado una sentencia definitiva respecto al mismo delito por el que se solicita la entrega del sospechoso.²⁰

Los Estatutos del TPIY y TPIR tienen enfoques similares, pero permiten que un acusado sea juzgado ante un tribunal pertinente en relación a un acto por el que haya sido previamente juzgado ante un tribunal nacional en el caso de que "el procedimiento del tribunal nacional no fuera imparcial o independiente, estuviera diseñado para proteger al acusado de la responsabilidad penal internacional, o el caso no fuera juzgado con diligencia." El Estatuto de Roma incluye una disposición similar, que también se reflejan en algunas leyes nacionales.

Teniendo en cuenta la complejidad y la naturaleza continuamente evolutiva del Derecho Penal Internacional, los jueces y fiscales nacionales deben mantenerse informados de los nuevos acontecimientos. Los fiscales también pueden necesitar formación técnica especializada para la gestión y realización de una investigación eficaz.²¹

¹⁹ En 1998, el TPIY estimó que una amnistía nacional que incluyese crímenes como la tortura, cuya prohibición tiene el estatus de *ius cogens*, "no le será concedida el reconocimiento legal internacional", Caso del Fiscal vs. Furundzija, par. 155, Sentencia del 10 diciembre de 1998. Varios tribunales domésticos llegaron a conclusiones similares: España - Augusto Pinochet y la ley chilena de amnistía de 1978, y Francia - ley de amnistía de Mauritania en 1993.

²⁰ André Klip y Harmen Van Der Wilt, *Netherlands and Non Bis in Idem*, Revista Internacional de Derecho Penal, Volumen 73, 2002, pp. 3-4. Incluye ejemplos de la jurisprudencia holandesa rechazando solicitudes de extradición en base al *non bis in idem*.

²¹ *A Chance for Justice? War Crime Prosecutions in Bosnia's Serb Republic*, Human Rights Watch, Marzo 2006. Aunque se reconoce el papel de la Cámara Especial para Crímenes de Guerra en Sarajevo como un instrumento decisivo para la justicia en Bosnia Herzegovina, muchos juicios por crímenes de guerra se realizan en los tribunales inferiores de las dos entidades bosnias - República Srpska y la Federación Bosnia- que también desarrollan un gran papel en la impartición de justicia.

La creación de una reserva internacional de expertos especialmente formados para ayudar a las autoridades del país beneficiario, cuando sea necesario, en la formación de la policía local, abogados defensores, fiscales, jueces y personal de los tribunales, ayudaría a solucionar la necesidad de formación técnica.²² Los expertos podrían contribuir a la construcción de capacidades locales y al desarrollo profesional, facilitar las reformas legales en los países y aumentar las consultas entre los actores locales mientras se reconstruye la capacidad judicial doméstica.²³

Otras iniciativas de la comunidad internacional

Se debe fomentar la cooperación y coordinación entre las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales y el sector privado. Dado el papel de liderazgo del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, tal vez este mecanismo de coordinación podría ser impulsado por la ONU.²⁴ En casos de sospecha de graves violaciones de los derechos humanos, se deberían autorizar investigaciones internacionales independientes para ayudar a determinar las responsabilidades y fomentar la rendición de cuentas. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas debería jugar un papel importante en asegurar la conformidad con las garantías internacionales sobre juicios justos.

En este sentido, la Unión Europea (UE) ha dado pasos hacia el establecimiento de una red europea de puntos de contacto para proveer asistencia mutua en la investigación de crímenes como el genocidio, crímenes con-

tra la humanidad y crímenes de guerra. Otras iniciativas de la UE incluyen la asistencia al restablecimiento del Estado de Derecho a través de operaciones militares, civiles y policiales en el marco de su Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).²⁵ El Consejo de Europa también ha puesto en marcha distintas iniciativas como la Comisión para la Eficacia de la Justicia para mejorar la eficacia y el funcionamiento de los sistemas de justicia de los Estados miembros en garantizar el acceso a la justicia.²⁶

Reforma institucional y procesos de depuración

Reformar las instituciones contribuye al establecimiento de un buen sistema de justicia y a la prevención de futuros abusos de los derechos humanos. Un aspecto importante de la reforma institucional es realizar un proceso de depuración que excluya a las personas con falta de integridad.²⁷

Construir instituciones públicas justas y eficaces es una tarea central en los países en transición desde el autoritarismo o el conflicto hacia la democracia y la paz. Las instituciones que han ayudado a perpetuar un conflicto o que han estado al servicio de un régimen autoritario deben ser transformadas en instituciones que apoyen la transición democrática, mantengan la paz y

²² Por ejemplo, el listado de Expertos Civiles Disponibles dentro de la Unidad de Estabilización del Departamento para el Desarrollo Internacional – DFID- Reino Unido.

²³ Algunos Estados, incluyendo Timor-Oriental, Serbia y Montenegro, Etiopía y Bosnia Herzegovina, han establecido oficinas de fiscales especializados, unidades de policía investigadora, jueces y/o tribunales que se centran en violaciones graves de los derechos humanos.

²⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Rule of Law Tools for Post Conflict States*, 2006; y Scott N. Carlson, Esq., *Legal and Judicial Rule of Law Work in Multi-Dimensional Peacekeeping Operations: Lessons Learned Study*, Marzo 2006.

²⁵ EUJUST THEMIS fue diseñada para apoyar a las autoridades georgianas a tratar los urgentes desafíos en el sistema de justicia penal y desarrollar un enfoque global coordinado para el proceso de reforma. La actual Misión Integrada en pro del Estado de Derecho en Iraq - EUJUST LEX- forma a grupos representativos del sector judicial, la policía y penitenciaria en las materias de gestión e investigación criminal con el fin de promover un sistema integrado de justicia penal en Iraq.

²⁶ Merece la pena citar la iniciativa de la Unión Europea para promover un intercambio rápido de información disponible en los registros de antecedentes penales nacionales a través de los mecanismos de la "E-Justicia".

²⁷ Louis Joinet, *Report on the Impunity of Perpetrators of Human Rights Violations-E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1-*, y *Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*, Principio 35 -E/CN.4/2005/102/Add.1.

preserven el Estado de Derecho. La reforma institucional debería permitir que las instituciones públicas, particularmente en los sectores de seguridad y justicia, aseguren eficazmente la responsabilidad penal por los abusos cometidos en el pasado.

Una reforma de las instituciones eficaz y duradera es una tarea compleja y exigente que puede incluir la creación de medidas de seguimiento, cumplimiento y disciplinarias, la reforma o establecimiento de marcos legales, y el desarrollo o revisión de directrices éticas y códigos de conducta. El alcance exacto de esas medidas dependerá de las circunstancias específicas de cada país.

Un enfoque integral de la reforma institucional es imprescindible para asegurar su eficacia y sostenibilidad. Un aspecto esencial es la reforma del personal de las instituciones. La falta de integridad entre los trabajadores es a menudo la causa del mal funcionamiento y de los abusos.

Un proceso de depuración implica evaluar la integridad de un empleado, es decir, su compromiso con los principios internacionales de derechos humanos y su conducta profesional, y determinar su idoneidad para un puesto en el servicio público. El objetivo es reestablecer la confianza cívica y volver a dotar de legitimidad a las instituciones públicas.

En circunstancias en las que se vean limitados o retrasados los enjuiciamientos penales, excluir del servicio público a los autores de abusos de los derechos humanos también tiene un efecto punitivo al despojarles de la autoridad pública que poseían y privándoles de otros privilegios y beneficios. "Excluir a los violadores de los derechos humanos, sin embargo, no debería ser utilizado como un pretexto para no iniciar acciones penales" y asegurar la plena rendición de cuentas. Las iniciativas de justicia transicional, en particular las acciones judiciales, las comisiones de la verdad, las reparaciones y la reforma institucional, deberían complementarse.²⁸

²⁸ Mayer-Rieckh, Alexander y Pablo de Greiff (Eds.), *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Social Science Research Council, Nueva York, 2007, <http://www.ssrc.org/blogs/books/2007/05/08/justice-as-prevention/>

Por lo tanto, los procesos de depuración deberían estar integrados en programas más amplios de reforma de contratación de personal que tengan en cuenta los retos específicos que presenta el escrutinio de la integridad en contextos de postconflicto o post-autoritarios.²⁹

En cuanto al mandato y marco legal para la reforma del personal que trabaja en el sector público, los acuerdos de paz o las resoluciones de las Naciones Unidas que establecen medidas de imposición de la paz bajo el Capítulo VII de la Carta a menudo definen los roles y responsabilidades de cada parte y describen las tareas que deben de ser llevadas a cabo durante la transición. Las disposiciones para la reforma del personal podrían ser incluidas en cualquiera de estos acuerdos de paz o resoluciones, o bien en un acuerdo aparte.

Para evitar incertidumbres, los programas de reforma del personal deberían ser ejecutados tan pronto como las circunstancias políticas y operacionales lo permitan, y después de un riguroso estudio de las opiniones de los principales actores implicados. Huelga decir que la legislación sobre esta reforma debería cumplir con los principios constitucionales e internacionales, y ser clara y precisa para poder establecer seguridad jurídica y evitar ambigüedades e interferencias políticas.

Los militares, la policía, los servicios de inteligencia, la justicia y otras instituciones públicas importantes directamente responsables del mantenimiento de la estabilidad y la seguridad fundamental, y de la protección de los derechos humanos básicos para poder reestablecer el Estado de Derecho, deberían ser sectores prioritarios de los procesos de depuración.

Finalmente, la transparencia de la reforma a través de procesos de consulta con la sociedad civil, y en particular con los grupos de víctimas, ayudará a la construcción de confianza en la imparcialidad y eficacia del proceso, mientras garantiza que responde a las necesidades reales.³⁰

²⁹ E/CN.4/2005/102, par. 68, y E/CN.4/2005/102/Add.1, principio 1.

³⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Rule of Law Tools for Post-Conflict States, Vetting*, 2006.

La jurisdicción universal de los Estados

La extradición otorga a los sistemas de justicia nacionales un alcance global. La jurisdicción universal es el poder de un tribunal nacional de enjuiciar graves crímenes internacionales, incluso cuando ni el sospechoso ni la víctima son nacionales del país donde se encuentra el tribunal, y aunque el crimen ocurriese en otro lugar.

En los últimos años, ha habido una gran evolución del papel de los tribunales extranjeros en la lucha contra la impunidad. Por ejemplo, algunos Estados promulgaron leyes en la década de los noventa para asegurar que no se convertirían en refugios seguros para individuos responsables de crímenes cometidos en la Ex Yugoslavia y Ruanda y que probablemente no serían procesados ante el TPIY o el TPIR. En otros Estados, la presencia de presuntos criminales sirvió para aplicar leyes existentes.

Por lo tanto, el establecimiento y funcionamiento de tribunales internacionales y, particularmente, de una jurisdicción penal complementaria permanente, ha fomentado las reformas legales domésticas para permitir que las judicaturas nacionales desempeñen su papel de llevar a presuntos autores de crímenes internacionales ante la justicia. Otro catalizador fue el arresto del antiguo presidente chileno, Augusto Pinochet, por las autoridades británicas que actuaron a petición de un magistrado español en octubre de 1998.³¹ Adicionalmente, víctimas de abusos de los derechos humanos iniciaron acciones penales en varios países cuyas leyes estipulaban la jurisdicción extrate-

rritorial para crímenes internacionales.³² De forma notable, algunos Estados han cooperado entre ellos en el ejercicio de la jurisdicción universal sobre sus propios nacionales.³³ También ha habido desarrollos importantes en relación a la cooperación de terceros países.

Los tribunales nacionales de algunos países también han considerado si un delito debe tener una conexión particular con el Estado antes de que la jurisdicción universal pueda ser ejercida. Un asunto relacionado es si los Estados que pueden ejercer la jurisdicción extraterritorial debieran remitir el caso a otro Estado con una mayor relación con el crimen en cuestión y, si es así, qué Estado debería asumir la carga de establecer las condiciones previas pertinentes para el ejercicio de la jurisdicción.

También es conveniente realizar un examen más exhaustivo de la jurisprudencia existente en los tribunales nacionales sobre la aplicación del Derecho Internacional a través de la jurisdicción extraterritorial. Este análisis debería desarrollar y evaluar buenas prácticas y lecciones aprendidas con el fin de identificar principios y prácticas estandarizados en relación al ejercicio adecuado de la jurisdicción universal. Entre otras cuestiones sustantivas y de procedimiento relevantes, se deberían abordar desafíos jurisdiccionales como la inmunidad o la subsidiariedad, la cooperación nacional e internacional, el papel de las vícti-

³² Casos recientes llevados con éxito ante la justicia en Europa incluyen a dos oficiales militares afganos, Heshamuddin Hesam y Habibullah Jalalzoy, declarados culpables en los Países Bajos por crímenes de guerra cometidos en Afganistán; un oficial argentino, Adolfo Scilingo, condenado por un tribunal español por crímenes contra la humanidad cometidos en Argentina; dos jueces argentinos quieren que España envíe a Isabel Perón, ex presidente del país, de vuelta a Argentina para hacer frente a un juicio por crímenes de guerra; Perú presiona a Chile para que extradite al antiguo presidente, Alberto Fujimori, por cargos de corrupción y violación de derechos humanos; y ciudadanos ruandeses condenados ante tribunales belgas o canadienses por participar en el genocidio de Ruanda en 1994.

³³ El gobierno de Chad ha cooperado con la investigación de un magistrado belga acerca del ex presidente de ese país, Hissène Habré, que se enfrenta actualmente a un juicio ante un tribunal especial de crímenes de guerra establecido por el gobierno senegalés a petición de la Unión Africana. Bélgica promulgó una legislación de jurisdicción universal para crímenes de guerra en 1993 y para crímenes contra la humanidad y genocidio en 1999. Desde 2001, entre las acciones judiciales basadas en la jurisdicción universal y que han llevado a la promulgación de una condena se incluyen el caso "Butare tour" y el caso de "los dos Hermanos", ambos relacionados con crímenes cometidos en Ruanda durante el genocidio de 1994.

³¹ La Ley Orgánica española 6/1985 regula la jurisdicción universal española ante genocidio y cualquier otro delito que España esté obligada a enjuiciar según los tratados internacionales que haya firmado, incluyendo la Convención contra la Tortura y las Convenciones de Ginebra y su primer Protocolo Adicional. Los crímenes contra la humanidad están incluidos en el Código Penal español desde 2004.

mas y testigos y la realización de investigaciones y juicios justos.³⁴

Los Estados deberían asegurar que sus leyes permiten poner totalmente en práctica sus obligaciones derivadas de tratados como la Convención contra la Tortura, las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto 1949, y su Protocolo Adicional I de 1977. Aunque varias disposiciones de los tratados³⁵ obligan a los Estados contratantes a cooperar en la investigación de crímenes internacionales, casi no existen mecanismos prácticos para compartir información.³⁶

Los Estados deberían también asegurar el cumplimiento efectivo de esas obligaciones. A este respecto, ha habido un vacío importante en la práctica de algunos Estados que han deportado o negado la entrada a extranjeros sobre quienes había serias razones para creer que habían cometido graves crímenes según el Derecho Internacional. En numerosas ocasiones no actuaron para asegurar que esos individuos estén sujetos a los procesos penales de un foro adecuado.

Los casos de jurisdicción universal suponen exigencias especiales para la policía, los fiscales, la defensa y los tribunales. Investigadores y fiscales pueden no estar familiarizados con el contexto histórico y político del presunto crimen, además de con la ley internacional aplicable en su caso. Los testigos pueden estar dispersos por varios países, o el Estado en el que se cometió el crimen se puede negar a cooperar con las peticiones de la investigación. Por razones similares, un acusado puede también enfrentarse a problemas considerables para lograr el acceso a testigos o pruebas que pudieran exculparle, lo que puede poner en peligro su derecho a un juicio justo.³⁷

³⁴ Varias iniciativas no gubernamentales han desarrollado principios relacionados con el ejercicio de la jurisdicción universal, como por ejemplo, los 14 Principios fundamentales sobre el ejercicio eficaz de la jurisdicción universal de Amnistía Internacional.

³⁵ Artículo 88 del primer Protocolo Adicional de las Convenciones de Ginebra de 1977, y artículo 9 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1987.

³⁶ Human Rights Watch, *Universal Jurisdiction in Europe: The State of the Art*, Junio 2006.

³⁷ *Ibidem*.

El apoyo de la comunidad internacional sigue siendo esencial para asegurar la rendición de cuentas. A este respecto, la decisión del Consejo de la Unión Europea de crear una *Red de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra* (la Red) en 2002, supuso el primer paso del aumento de la cooperación en la investigación y enjuiciamiento de crímenes internacionales. La Red pretende aumentar la cooperación y el intercambio de información entre los abogados nacionales que están procesando crímenes internacionales. Además, el incremento de los enjuiciamientos a partir de la jurisdicción universal llevó a la INTERPOL a organizar en 2004 y 2005 reuniones de expertos sobre genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad con el fin de mejorar la coordinación y el intercambio de información entre policía, organizaciones judiciales, académicas y no gubernamentales implicadas en este campo.

Las limitaciones de la Corte Penal Internacional: El comienzo de la intervención judicial internacional

La Corte Penal Internacional (CPI) tiene un alcance limitado bajo su Estatuto, debido a que su jurisdicción es complementaria de los sistemas judiciales nacionales. Por lo tanto, los Estados tienen primacía para iniciar un proceso y la Corte sólo puede intervenir en casos donde los gobiernos nacionales no pueden o no quieren investigar o procesar. La CPI sólo puede enjuiciar crímenes cometidos después de su creación, el 1 de Julio de 2002 y, aparte de casos en los que el Consejo de Seguridad refiera la cuestión a la Corte, sólo tiene

jurisdicción sobre nacionales de países que hayan ratificado el Estatuto.³⁸

En este contexto, el baremo de una intervención judicial internacional necesita ser definido con más detalle para luchar contra la impunidad y promover la rendición de cuentas. Se pueden adoptar muchos enfoques distintos, que van desde uno muy legalista de requerir un estricto cumplimiento de los principios de derechos humanos y una reforma de los sistemas domésticos adecuada, a enfoques más liberales, que toleran, en mayor medida, los esfuerzos de la justicia local a riesgo de una intervención de la Corte Penal Internacional con vistas a promover una paz duradera y la reconciliación.³⁹

En última instancia, se podría debatir si la ayuda internacional y la intervención judicial está justificada por la necesidad de asegurar la rendición de cuentas por crímenes graves y asegurar a las víctimas que se está haciendo justicia. Esto puede estar relacionado de alguna manera con la llamada *responsabilidad de proteger* desde un punto de vista puramente judicial, esto es, la necesidad de enfrentar e impedir la perpetración de graves violaciones de los derechos humanos.

La cooperación de los Estados sigue siendo crucial no sólo para cumplir con las expectativas de las víctimas, sino también para promover, en el caso de la Corte Penal Internacional, la complementariedad entre la Corte y las jurisdicciones nacionales en materia penal. En cualquier caso, la CPI es vista como un gran actor en el fomento de la rendición de cuentas, pero su universalidad debe ser asegurada por los Estados, bien enjuiciando casos ellos mismos, o remitiendo a las per-

³⁸ El Presidente de Sudán rehusó aceptar la jurisdicción de la CPI sobre cualquiera de los crímenes cometidos en Darfur. El cree que su país tiene la voluntad y está preparado para procesar a sus propios sospechosos conforme a principios internacionalmente aceptables. El Juez Richard Goldstone, Ex Fiscal General del TPIY y en el TPIR, enfatiza que, dado que la CPI deriva su jurisdicción en este caso del Consejo de Seguridad, su decisión es vinculante para todos los Estados miembros, incluyendo Sudán. Consecuentemente, si Sudan continúa violando la resolución pertinente del Consejo de Seguridad, éste podría adoptar las medidas necesarias para obligarle a cumplirla.

³⁹ Uganda ha anunciado la planificación de un tribunal nacional para juzgar a los criminales de guerra del Ejército de Resistencia del Señor, como alternativa a la CPI. Si se llega a crear, los tribunales nacionales enjuiciarán a sospechosos acusados de crímenes menores, y la CPI procesará a los líderes más destacados.

sonas acusadas a la jurisdicción de la Corte. “Las órdenes judiciales no cumplidas proyectaron un desafío clave para la Corte Penal Internacional, a saber, que un apoyo y cooperación más amplios eran cruciales para el arresto y entrega de sospechosos, así como para la protección de las víctimas y testigos. Aunque la responsabilidad primordial de proveer esa cooperación recaía en los Estados contratantes del Estatuto de Roma, los Estados no-miembros y organizaciones internacionales, especialmente las Naciones Unidas, estaban en situaciones de prestar asistencia valiosa [...] Sin los arrestos, no puede haber juicios [y] sin juicios se les denegará otra vez justicia a las víctimas y los potenciales autores se verán alentados a cometer nuevos crímenes con impunidad.”⁴⁰

La colisión entre paz y justicia

Existe desde hace tiempo un debate acerca de la mejor manera de tratar las graves violaciones de los derechos humanos y, en particular, si una búsqueda internacional de la justicia realmente daña o ayuda la persecución de la paz. Dicho de otra forma, ¿qué es más importante, castigar a los autores y asegurar la rendición de cuentas o terminar con la violencia? Está generalmente aceptado que, según el Derecho Internacional, nunca se pueden aplicar amnistías ante graves violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

⁴⁰ “A principios de 2007, los jueces de la CPI confirmaron los cargos de crímenes de guerra contra Thomas Lubanga, un presunto señor de la guerra congolés. Una Sala de Primera Instancia está actualmente encargada de los procedimientos preliminares antes de que el juicio comience a principios del próximo año. En un caso relacionado, otro supuesto líder de la milicia, Germain Katanga, fue entregado en octubre de 2007 a la Corte por la República Democrática del Congo. Los procedimientos pre-judiciales se realizarían en los próximos meses. Acerca de la situación en la región sudanesa occidental de Darfur, los jueces de la Sala han dictado órdenes de arresto para dos sospechosos pero ninguna de estas órdenes ha sido ejecutada. Volviendo a la situación de Uganda, cinco órdenes de arresto han sido dictadas para miembros del Ejército de Resistencia del Señor en 2005, incluyendo para el arresto de su líder, Joseph Kony. Ninguna de las órdenes ha sido ejecutada.”

Asamblea General de las Naciones Unidas, Comunicado de Prensa GA/10652, *Informe del Presidente de la CPI a la Asamblea General de las Naciones Unidas acentuando la necesidad de cooperación en el arresto y entrega de sospechosos*,. Noviembre 2007.

“En su trabajo, el Consejo de Seguridad busca un término medio entre las necesidades de paz y justicia, y existe un consenso de que la una no puede existir sin la otra.” [...] “Esta es la razón por la que nuestro enfoque en el Estado de Derecho reclama intervenciones tempranas, para prevenir situaciones donde las exigencias de justicia se convierten en objeto de negociaciones.”⁴¹

Aún cuando los Estados son responsables de hacer cumplir su propio sistema de justicia penal bajo el principio de la soberanía nacional, muchas veces no tienen la voluntad o no pueden perseguir estos graves crímenes, bien porque los responsables están todavía en el poder, o porque se han refugiado en otros países y están así fuera de su alcance. Por esta razón, recurren a la justicia internacional o al ejercicio de la jurisdicción universal extraterritorial.

El final de la impunidad para los autores de graves crímenes es una de las principales evoluciones de la pasada década en la cultura de la comunidad y el Derecho internacionales. Esto significa que la justicia y la rendición de cuentas nunca deberían ser sacrificadas concediendo una amnistía para terminar con la violencia y asegurar la paz.⁴² En cambio, la paz y la justicia deberían ser demandas complementarias que se ejerzan conjuntamente. Por ejemplo, en abril de 2007 el presidente de Costa de Marfil, Laurent Gbagbo, otorgó una

⁴¹ Declaración de la Vicesecretaria General de las Naciones Unidas Asha-Rose Migiro, subrayando como el Estado de Derecho ha jugado un papel central en el trabajo de la ONU. Ella definió el Estado de Derecho como “un principio de buen gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas o privadas –incluyendo el Estado mismo– son responsables ante leyes promulgadas públicamente, igualmente cumplidas y juzgadas de forma independiente, y que son conformes a las normas internacionales sobre derechos humanos”, 2 de noviembre de 2007.

⁴² La aplicación de la “Ley de Justicia y Paz” (LJP) en Colombia, con la intención de desmovilizar a los paramilitares, puede ser un paso decisivo hacia el fin de cuarenta años de conflicto armado y alcanzar la paz y la reconciliación, o, por el contrario, causar más violencia y ser una seria amenaza a la democracia. La LJP constituye un mecanismo experimental de justicia transicional. Si se aplica rigurosamente de acuerdo con los principios internacionales pertinentes, puede probar ser una manera eficaz de alcanzar justicia, verdad y reparaciones. Existe la preocupación de que la Ley permita una impunidad parcial desde el punto de vista de la gravedad de los crímenes que están en juego y de la corta duración de las sentencias impuestas. La Ley también ha sido criticada por no garantizar totalmente los derechos de las víctimas. Estas preocupaciones deberían ser abordadas mediante una estrategia gubernamental transparente que de prioridad a un sistema de enjuiciamiento riguroso.

amnistía a soldados y civiles que habían cometido crímenes contra el Estado durante la guerra civil de 2002-2003 y que vivían tanto en el país como en el extranjero. No obstante, los crímenes de guerra y económicos están excluidos y las víctimas de los crímenes incluidos en la amnistía serán recompensadas.⁴³

En los casos donde hay conflictos en curso, este principio puede ser más difícil de aplicar y se ha discutido que concentrarse excesivamente en los derechos humanos y en la rendición de cuentas pone en peligro la posibilidad de negociaciones de paz.⁴⁴ Además de otros mecanismos de justicia transicional, como las comisiones de la verdad y la reconciliación, los juicios son también muy importantes para satisfacer los derechos de las víctimas e impedir la comisión de futuros crímenes.

Sin embargo, se puede discutir si este factor de disuasión funciona realmente. A pesar de los Tribunales de Tokio y Nuremberg, el genocidio ha continuado. La creación por las Naciones Unidas del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) falló en prevenir las masacres de Srebrenica y Kosovo. La acusación de Kony por parte de la CPI no ha parado los asesinatos en Uganda. Y desde que se han comunicado las atrocidades en Darfur a la CPI, la violencia ha empeorado. La disuasión sólo funciona cuando el presunto responsable tiene una expectativa razonable de ser procesado. A diferencia de los tribunales nacionales, los órganos penales internacionales no tienen poderes directos de ejecución y no pueden cumplir órdenes de arresto u obligar a los testigos a comparecer ante el tribunal. Por lo tanto, el correcto funcionamiento de la CPI, así como del TPIY y del TPIR, depende de una total y eficaz cooperación de los Estados desde la apertura de una investigación hasta la ejecución de una sentencia.

⁴³ International Center for Transitional Justice y Human Rights Center de la Universidad de California, Berkeley, *Forgotten Voices: A Population-Based Survey on Attitudes about Peace and Justice in Northern Uganda*, Julio 2005.

⁴⁴ Daniel Wallis, “New World Court faces unexpected trials in Uganda”, *Reuters*, 25 de julio de 2005. Trata el impacto de las investigaciones de la CPI en el proceso de paz de Uganda y, particularmente, de la interpretación del Artículo 53 del Estatuto de Roma que establece que las investigaciones pueden ser suspendidas si el fiscal cree que esto puede ser en interés de la justicia; International Crisis Group, *Northern Ugandan Peace Process: The Need to Maintain Momentum*, 14 de septiembre de 2007.

Las amnistías globales son generalmente contraproducentes, excepto cuando son usadas como una medida temporal para sentar a las partes enfrentadas en la mesa de negociación. En Sierra Leona, la amnistía negociada en 1999 como parte del *Tratado de Paz de Lomé* con los rebeldes no sirvió para prevenir la reanudación de las atrocidades y fue, por lo tanto, anulada. En el norte de Uganda, la amnistía del gobierno ha fallado en su intento de conseguir que Kony y sus colaboradores depongan sus armas.⁴⁵

La experiencia muestra que los acuerdos de paz también se pueden alcanzar sin concesiones de amnistía. La ausencia de cualquier disposición de amnistía en los Acuerdos de Paz de Dayton en Bosnia Herzegovina no impidió a Milosevic firmarlos. Tampoco evitó que las partes enfrentadas en Afganistán llegasen a un acuerdo de paz en Bonn. Además, las amnistías introducidas en el pasado han comenzado a ser revocadas, como ha ocurrido en Chile y Argentina en 2003.⁴⁶

En realidad, cada país debe encontrar su propio camino para afrontar las atrocidades del pasado. Algunas veces, una sociedad puede tardar toda una generación en estar preparada para aprender la verdad, como en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. En esos casos, la reconciliación y la justicia punitiva son ambas necesarias. En otras ocasiones, como en Sudáfrica, es mejor empezar con la verdad y la reconciliación, y enjuiciar después. En casos como el de Iraq, los procesamientos vienen primero, y la verdad y la reconciliación seguirán si termina la violencia. Sierra Leona es por el momento el único país que ha puesto en marcha una comisión de la verdad y la reconciliación y un tribunal híbrido de crímenes de guerra de forma consecutiva.⁴⁷

⁴⁵ International Center for Transitional Justice, *Forgotten Voices: A Population-Based Survey of Attitudes About Peace and Justice in Northern Uganda*, Diciembre 2005; Daniel Wallis, *op. cit.*

⁴⁶ La Corte Suprema de Chile eliminó la mayoría de los obstáculos para juzgar los crímenes de la dictadura. Augusto Pinochet se enfrentaba al juicio por varios cargos cuando murió en diciembre de 2006. En 2005, la Corte Suprema de Argentina anuló las leyes de "punto final" y "obediencia" por inconstitucionales, allanando el camino para el procesamiento de los crímenes cometidos por la Junta.

⁴⁷ En el verano de 2007, oficiales de las Naciones Unidas boicotearon la comisión de la verdad y la amistad puesta en marcha conjuntamente por Indonesia y Timor-Oriental en 2005 por recomendar la amnistía para crímenes contra la humanidad y otras grandes violaciones de los derechos humanos.

En cualquier caso, cualquier acuerdo de paz exitoso debe encontrar el correcto equilibrio entre la paz y la justicia.⁴⁸ El modelo sudafricano de comisión de paz y reconciliación, con sus amnistías para los autores de graves crímenes, es muy admirado, pero, en otros casos, una paz sostenible no será posible sin justicia retributiva, juicios y castigos.

Las confesiones o declaraciones de culpabilidad también pueden ayudar a promover la justicia, la paz y la reconciliación. Una de las principales controversias acerca de las declaraciones de culpabilidad es la duración de las sentencias para los que confiesan sus crímenes. Las víctimas sufren cuando los criminales de guerra obtienen sentencias muy suaves después de confesar su culpabilidad.⁴⁹ En general, la falta de voluntad para afrontar el pasado y aceptar la verdad acerca de la guerra es definitivamente otro obstáculo para la paz y la reconciliación.⁵⁰

Es importante que las actividades de los tribunales penales sean visibles para las poblaciones de las regiones en las que actúan. La transparencia es una característica esencial de la democracia y el Estado de Derecho. Además de centrarse en la exigente tarea de prestar una justicia buena e imparcial en circunstancias difíciles, los tribunales también necesitan encontrar formas eficaces de captar a las comunidades a través de mecanismos de divulgación oficial sobre su trabajo, de forma que los más afectados por la violencia masiva lleguen a entender el proceso de justicia penal.

⁴⁸ Gareth Evans, International Crisis Group, discurso principal, *Conflict or Coexistence?*, para la Conferencia Forum 2000, *Our Global Co-existence: Challenges and Hopes for the 21st Century*, Octubre 2005.

⁴⁹ Nancy Amoury Combs, *Guilty Pleas in International Criminal Law: Constructing a Restorative Justice Approach*, 2007.

⁵⁰ Muchos serbios continúan considerando a Karadzic y Mladic como héroes por el papel que desempeñaron en la guerra de Bosnia, a pesar de las enormes cantidades de pruebas que sugieren su responsabilidad en crímenes de guerra.

Medidas globales y enfoques integrados para construir una paz duradera

Justicia retributiva versus justicia reparadora

La promoción del Estado de Derecho exige algo más que juicios exitosos. Los mejores enjuiciamientos sólo pueden abordar una pequeña parte del problema cuando ha habido violaciones generalizadas del Derecho Internacional. Por ejemplo, Charles Taylor, ex presidente de Liberia y señor de la guerra, fue juzgado en La Haya en lugar de en Sierra Leona, impidiendo que el caso tuviera un mayor impacto en términos de implantación del Estado de Derecho en la región africana.⁵¹

Dependiendo de la situación, también se pueden usar otros mecanismos extrajudiciales, incluyendo comisiones de búsqueda de la verdad, reparaciones para las víctimas, y programas eficaces de desarme, desmovilización y reinserción (DDR). El objetivo sería complementar los procesos de enjuiciamiento para cubrir de forma más eficaz estos vacíos de impunidad y construir confianza en los sistemas judiciales y el Estado de Derecho.⁵²

Las reparaciones a las víctimas deberían ser consideradas como una dimensión esencial de la justicia transi-

⁵¹ Graeme Sympton, Center for International Justice, Statement on the Security Council Debate, *Strengthening International Law: The Rule of Law and the Maintenance of International Peace and Security*, 20 de junio de 2006.

⁵² El Consejo de Seguridad destaca que "la reforma del sector de la seguridad en las situaciones posteriores a los conflictos es fundamental para consolidar la paz y la estabilidad, promover la reducción de la pobreza, el estado de derecho y la gobernanza, ampliar la autoridad legítima del Estado y evitar que los países vuelvan a caer en conflictos." [...] también reconoce [...] "[La necesidad de compilar] un informe con recomendaciones concretas [...] sobre la manera de mejorar la eficacia y la coordinación de todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas que presten apoyo a la reforma del sector de seguridad.", S/PRST/2007/3.

cional, y la única que está especialmente centrada en los derechos de las víctimas y en la rectificación de los daños que han sufrido, tanto morales como materiales. Aunque los programas de reparación deberían ser desarrollados caso por caso, los retos que cualquier programa plantea son similares: definir el marco conceptual y los objetivos de forma clara, tratar los temas financieros, responder imparcialmente al enorme número de víctimas y variedad de violaciones, atender a las diferencias de género y de otro tipo y restablecer la dignidad de las víctimas conectando las reparaciones a la búsqueda de la verdad, la rendición de cuentas y la reforma institucional.⁵³ La CPI es el primer tribunal penal internacional con poder de ordenar reparaciones a las víctimas, incluyendo restitución, indemnización y rehabilitación. La Corte tiene la opción de conceder reparaciones individuales o colectivas para todo un grupo de víctimas, una comunidad, o a ambas.⁵⁴

Reforma del sector de seguridad

Se debería prestar especial atención al papel de la reforma del sector de la seguridad como un mecanismo decisivo de justicia transicional. La reconstrucción o transformación de instituciones policiales y militares para que sean de confianza y legítimas, y estén obligadas por normas y principios de derechos humanos internacionalmente aceptados, es un aspecto crítico para el restablecimiento del Estado de Derecho. Esto es especialmente importante en sociedades donde estas instituciones han sido políticamente parciales o han estado activamente involucradas en violaciones de derechos humanos, lo que ha llevado a la pérdida de legitimidad y confianza de la población.⁵⁵

Reconstrucción y recuperación económica

Además de la dimensión política y de seguridad de la reconstrucción de un Estado, la reconstrucción social y

⁵³ International Center for Transitional Justice, "Reparation Sources", www.ictj.org

⁵⁴ www.icc-cpi.int/victims

⁵⁵ Ver "Reforma institucional y procesos de depuración"

económica es crucial para la transformación de un conflicto en una paz sostenible.

Aunque la seguridad personal puede ser siempre la mayor prioridad, hay otros aspectos como el Estado de Derecho; los asuntos judiciales; el desarrollo económico; la implementación eficaz de procesos de depuración; y medidas anticorrupción, que merecen una mayor preferencia de la que se les suele dar.⁵⁶ Este enfoque integrado y de múltiples facetas es muy importante para equilibrar las reivindicaciones de, por una parte, la construcción de la paz, y, por otra, de la justicia, que a veces compiten entre sí. Además, las percepciones de injusticia entre la población deben ser abordadas mediante el tratamiento de las causas subyacentes del conflicto. De esta manera se podrá alcanzar, en última instancia, una paz duradera.

Conclusión y recomendaciones

Tratar los abusos y la violencia, reconstruir la confianza y restaurar los valores de tolerancia, confianza y responsabilidad están entre las tareas más difíciles que un país puede enfrentar. Hay que mantener el equilibrio entre prioridades enfrentadas, a menudo en una situación de tensa seguridad que subraya lo frágil que es la transición desde un conflicto a la paz. El Derecho Internacional exige que no haya impunidad para los que cometen crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio, pero no todo infractor debe ser castigado para poder alcanzar el respeto al Estado de Derecho.

Generalmente, la justicia transicional se entiende como la realización de juicios, mientras que las comisiones de investigación y otras iniciativas de reconciliación son consideradas como “opciones suaves” o como la segunda mejor opción cuando la “justicia real” no es

posible (el énfasis es nuestro). No obstante, la verdad, la reconciliación y la justicia deberían considerarse cuestiones que se refuerzan mutuamente. La sociedad civil, y las víctimas en particular, tienen derecho a conocer la verdad y, eventualmente, ser compensadas, sin eliminar la posibilidad de hacer responsables a los criminales. Por lo tanto, las víctimas deberían estar implicadas como parte del proceso para alcanzar una reconciliación y paz duraderas.⁵⁷

La justicia internacional está atravesando un cierto periodo de transición. La Corte Penal Internacional debería ser definitivamente vista como un símbolo de justicia en el mundo. Pero se debería considerar también cómo debería estar complementada por procesos judiciales a otros niveles, sean exclusivamente domésticos, exclusivamente internacionales, o un híbrido de ambos.

En todo caso, la comunidad internacional debería continuar reconociendo y apoyando el decisivo papel de los tribunales domésticos en la administración de justicia como un elemento esencial para evitar futuras atrocidades y, en última instancia, para consolidar una paz sostenible y alcanzar la reconciliación. Se debería establecer una cooperación y coordinación eficaz y efectiva a todos los niveles –internacional, regional, nacional y local– durante todo el proceso de promoción del Estado de Derecho y de los derechos humanos.

Recomendaciones

Se deberían promover enfoques globales y sistemáticos, judiciales y no-judiciales, para tratar de forma más

⁵⁷ “El derecho de que las voces de las víctimas sean escuchadas [...] es también un aspecto central del objetivo de la Corte Penal Internacional de tener un fuerte impacto sobre la paz y la transición en los países en los que está involucrada. [...] Por primera vez en la historia de los procesamientos de crímenes de guerra, las víctimas de conflictos como el de Congo pueden solicitar autorización para participar en el proceso judicial de otras maneras que sólo prestando declaración como testigos. De forma considerable, se les otorgará el derecho a dirigir preguntas a los acusados y a participar en las primeras fases de la investigación. Esta nueva modalidad de llevar ante la justicia a los presuntos perpetradores de crímenes de guerra nació de un sentimiento de frustración acerca de que las víctimas habían sido demasiado apartadas de los acontecimientos en organismos como el Tribunal Penal Internacional para Ruanda [...]”, Informe del Institute for War and Peace, African Reports: ICC: *Victims to have a greater voice*, Agosto 2006.

⁵⁶ *Ibidem*.

eficaz los vacíos de impunidad. Las víctimas deberían estar involucradas para poder construir confianza cívica en la justicia y en las reformas del Estado de Derecho. Los mecanismos no-judiciales pueden incluir comisiones de la verdad y reparaciones, y programas de desarme, desmovilización y reinserción (DDR).

Los mecanismos de coordinación y cooperación nacionales e internacionales para asegurar la rendición de cuentas deberían fortalecerse mediante interacciones, intercambios y apoyos eficaces y oportunos, allí donde sean necesarios, particularmente en relación al ejercicio de la jurisdicción universal por parte de un solo Estado; la jurisdicción penal internacional por la Corte Penal Internacional; o el establecimiento y funcionamiento de tribunales internacionales híbridos. Organizaciones intergubernamentales e internacionales pertinentes, incluidas, entre otras, las Naciones Unidas y la Unión Europea, deberían continuar jugando un papel activo en este sentido.

Las herramientas existentes para aplicar los principios mínimos del Derecho Penal Internacional y de los Derechos Humanos deberían desarrollarse más y ser puestas a disposición de los gobiernos nacionales a través de programas de formación e intercambios de personal con el fin de asegurar el procesamiento eficaz de crímenes de guerra y la completa conformidad con las garantías de juicio justo y debido proceso respetando el derecho a la defensa.

La prioridad continúa siendo asegurar un entorno seguro mediante la justicia y la rendición de cuentas en contextos de postconflicto, particularmente cuando ha habido casos de graves violaciones de los derechos humanos y del Derecho Humanitario. Sin embargo, debido a las posibles colisiones entre la paz y la justicia, se deberían explorar enfoques y soluciones creativas para los procesos de negociación e implementación de los acuerdos de paz y para los memorando de entendimiento. Este enfoque debería tener prioridad sobre la concesión de amnistías para acabar con conflictos.

Hasta este momento, parece que los tribunales híbridos pueden tener varias ventajas sobre los tribunales inter-

nacionales *ad hoc* en términos de costes, localización *in situ*, y porque tienen un impacto potencial mayor sobre el sistema legal doméstico en términos de legalidad y para con las víctimas. Complementar las capacidades locales con las internacionales puede permitir que los procesos avancen de forma más eficaz y diligente. En todos estos casos se debería llevar a cabo un proceso de consulta desde el principio donde se implicase a los actores domésticos más allá de los representantes gubernamentales, como las asociaciones locales de abogados y la sociedad civil, con el fin de evitar cualquier apariencia de imposición extranjera.

Anexo I

El Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY) y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)

Establecidos como medidas de ejecución bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, su duración está unida al restablecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en los territorios de la antigua Yugoslavia y Ruanda, respectivamente. Una vez que el Consejo de Seguridad decida que la paz y la seguridad se han restablecido, serán disueltos de acuerdo a las estrategias de finalización pertinentes.

Su establecimiento a través de una resolución del Consejo de Seguridad implica que todos los Estados miembros de las Naciones Unidas están obligados a cooperar con ellos. A diferencia de los tribunales de Nuremberg y Tokio, ni el TPIY ni el TPIR tienen la capacidad de llevar a un acusado a juicio por sí mismos.⁵⁸

Debido a que son tribunales penales, las partes del proceso judicial son siempre individuos, como el acusado y

⁵⁸ www.pict-picti.org, *Project on International Courts and Tribunal*, New York University and University of London.

el fiscal. Una vez dictada la sentencia final, las condenas penales llegan hasta la cadena perpetua. Aunque la jurisdicción de los Tribunales es concurrente con los tribunales nacionales, los tribunales internacionales tienen primacía sobre éstos últimos y pueden, por lo tanto, pedir que los tribunales nacionales remitan su competencia.

Como pioneros de la jurisdicción penal internacional, los tribunales *ad hoc* se enfrentaron a muchos retos, tanto a nivel de procedimiento como sustantivo. Se abordaron con una gran dosis de creatividad y este proceso contribuyó al desarrollo del Derecho Penal Internacional. Los tribunales también han ayudado a la formación de jueces y fiscales con la perspectiva de asegurar la sostenibilidad de los sistemas penales domésticos.

Ejemplos de Tribunales híbridos internacionalizados

El Tribunal Especial para Sierra Leona (TESL): Establecido conjuntamente por el Gobierno de Sierra Leona y las Naciones Unidas, el TESL tiene el mandato de juzgar a aquellos que tienen la mayor responsabilidad en las graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de Sierra Leona cometidas en el territorio de ese país desde el 30 de Noviembre de 1996. Un rasgo interesante de este tribunal es la posible inclusión de una disposición de restitución de la propiedad y activos financieros utilizados para la comisión de los crímenes a su legítimo propietario en el juicio de sentencia. En los casos en los que el anterior propietario no pudiera ser localizado, los activos son destinados a las reparaciones para las víctimas.

Una Comisión para la Verdad y la Reconciliación (CVR) también se estableció en Sierra Leona para tratar las causas y consecuencias del conflicto y promover la reconciliación y una paz sostenible. Ambos, el Tribunal Especial para Sierra Leona y la Comisión para la Verdad y la Reconciliación, están concebidos

para trabajar hacia el mismo objetivo y prevenir la repetición del conflicto. Mientras el TESL es una institución judicial internacional, a pesar de tener componentes nacionales, la CVR está exclusivamente basada en la Ley de Sierra Leona. Ambas instituciones son independientes del cuerpo o cuerpos que las establecieron. Pueden compartir información relevante en interés de la justicia con el debido respeto a la confidencialidad.⁵⁹

Las Cámaras Extraordinarias de Camboya fueron establecidas por acuerdo del Gobierno Camboyano y las Naciones Unidas en 2003 para juzgar a los responsables de los crímenes más graves cometidos durante el régimen de los Jemeres Rojos. Es un tribunal nacional con participación internacional para compensar la debilidad del sistema legal camboyano, ya que los crímenes son de naturaleza internacional. La participación internacional está orientada a asegurar el cumplimiento con los principios internacionales. Después de finalizar sus reglas internas de procedimiento y evidencia, el Tribunal pasó a ser plenamente operativo en el verano de 2007. Actualmente, varios imputados se hallan a la espera de juicio.⁶⁰

La Sala Especial para Crímenes de Guerra en Bosnia Herzegovina: el correcto funcionamiento del sistema judicial en Bosnia durante e inmediatamente después del conflicto estuvo especialmente en peligro por la pérdida de personal cualificado, la parcialidad de jueces y fiscales, así como por mecanismos de protección de testigos ineficaces. En este contexto, a principios de 2005, la Sala de Crímenes de Guerra (SCG) se estableció dentro del Tribunal Estatal para posibilitar el enjuiciamiento eficaz de los crímenes de guerra. Su objetivo era facilitar la rendición de cuentas y, de este modo, avanzar en el proceso de reconciliación de forma oportuna. La Sala ejerce jurisdicción sobre las más graves violaciones del Derecho Internacional

⁵⁹ Oficina del Fiscal General y el Ministerio de Justicia de Sierra Leona, Special Court Task Force, "Briefing Paper on Relationship between the Special Court and the Truth and Reconciliation Commission", Legal Analysis and Policy Considerations of the Government of Sierra Leone for the Special Court Planning Mission, Enero 2002.

⁶⁰ www.eccc.gov.kh

Humanitario, mientras que los tribunales cantonales y de distrito llevan otros casos de crímenes de guerra de perfil bajo.

La Sala para Crímenes de Guerra también se encarga de los casos que le remite el TPIY bajo el mecanismo de remisión establecido en el Estatuto *ad hoc* del Tribunal. “Finalizar el trabajo del TPIY de un modo razonable y oportuno contribuirá en sí mismo al progreso de reconstrucción en la región [...] La Sala de Crímenes de Guerra asegurará que el enjuiciamiento de los criminales de guerra se lleve a cabo en Bosnia Herzegovina de una manera eficaz e imparcial, y de acuerdo con los principios de debido proceso respetando el derecho a la defensa internacionalmente reconocidos.”⁶¹ El objetivo es retirar progresivamente el componente internacional, basándose en los conocimientos técnicos de los profesionales locales para asegurar una capacidad doméstica sostenible después del cese de la participación internacional.

La Corte Penal Internacional (CPI)

Establecida con la adopción del Estatuto de Roma en julio de 1998, en vigor desde el 1 de julio de 2002, la Corte, de naturaleza permanente y alcance potencialmente universal, tiene el poder de juzgar individuos acusados de los más graves crímenes internacionales. Su jurisdicción pretende complementar la de los tribunales nacionales cuando éstos no están dispuestos o no pueden llevar a cabo la investigación o enjuiciamiento de una persona acusada de los crímenes estipulados en el Estatuto de Roma.

La Asamblea de los Estados Partes supervisa el trabajo de la CPI, excepto en las situaciones referidas a la Corte por el Consejo de Seguridad. La Asamblea también tratará el incumplimiento de los Estados del deber de cooperación con la Corte. El Consejo de Seguridad, como los Estados Partes del Estatuto de Roma, puede remitir casos a la Corte bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en situaciones que, según

⁶¹ Theodor Meron, Ex Presidente del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, Statement to the United Nations Security Council, 9 de octubre de 2003.

el punto de vista del Consejo, amenacen la paz y la seguridad internacionales.⁶²

Al establecer un equilibrio entre la justicia retributiva y la reparadora, la Corte Penal Internacional no sólo llevará a los criminales ante la justicia, sino que también proporcionará a las víctimas la oportunidad de ser oídas y de obtener, cuando sea apropiado, algún tipo de reparación por su sufrimiento.

ANEXO 2

Intervención judicial⁶³

Las acciones judiciales pueden tener lugar bajo competencia nacional, internacional y en una tercera jurisdicción, ésta bajo el principio de jurisdicción universal. Debido a la falta de proximidad a las víctimas en la jurisdicción internacional y de terceras naciones, estos juicios tendrán probablemente un impacto algo limitado en la restauración de la confianza en el Estado de Derecho en el país donde se cometió el crimen. Es posible que ocurra lo mismo con la Corte Penal Internacional. Por esta razón, como norma general, los juicios deberían celebrarse en el país donde ocurrieron los crímenes.

“En algunas situaciones, la comunidad internacional y las autoridades locales pueden cooperar para llevar a juicio a las personas acusadas compartiendo la carga. Este escenario puede preverse particularmente cuando la CPI esté involucrada.” [...] Al igual que las cortes y tribunales penales internacionales e internacionalizados, la CPI sólo investigará y enjuiciará a los responsables de los crímenes internacionales más graves. Con el fin de asegurar una completa rendición de cuentas y, en última instancia, una paz sostenible, las jurisdiccio-

⁶² El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas remitió la situación de Darfur, Sudan, a la CPI en mayo de 2005.

⁶³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Rule of Law Tools for Post-Conflict Status, Prosecution Initiatives*, 2006.

nes nacionales deberían ser capaces y estar dispuestas a juzgar a los autores de crímenes de bajo perfil.

[...] “En algunas ocasiones, puede ser difícil establecer si existe una auténtica voluntad política de iniciar acciones penales. Todo el proceso penal debe ser entonces analizado, y no sólo la sentencia final, para poder llegar a esa resolución. Esto es exactamente lo que se requerirá que haga la CPI para determinar si los Estados *no están dispuestos*” [...]

La ayuda internacional puede ser en forma de asistencia directa en un proceso interno y puede ser canalizada a través de diferentes órganos. Por ejemplo, la Unión Europea ha desplegado varias misiones de Estado de Derecho centradas en la formación del personal nacional para crear capacidades locales y asegurar juicios justos conformes a los principios internacionales.

En relación al momento más adecuado para iniciar una investigación, se debería tomar en consideración que la existencia de un conflicto no acabado tiene un impacto directo en los esfuerzos de llevar a cabo las investigaciones y recogida de pruebas de forma oportuna, y esto puede poner en peligro el derecho del acusado a un juicio justo y rápido. Por lo tanto, sería recomendable concentrarse primero en el restablecimiento de la seguridad y el orden antes de investigar y procesar *crímenes internacionales*. Se debería adoptar un enfoque global para evitar las posibilidades de otro conflicto debido a, por ejemplo, la imposición de la paz mediante unas fuerzas de seguridad que no han sido reformadas.

En cualquier caso, para lograr una paz a largo plazo, continúa siendo esencial la inversión en justicia a través de la reforma del Estado de Derecho para asegu-

rar la rendición de cuentas respecto a crímenes ordinarios y la prevención de abusos de los derechos humanos.⁶⁴ Consecuentemente, los enjuiciamientos eficaces requieren no sólo de un sistema legal y judicial estructurado y en funcionamiento, sino también de unas buenas instituciones de orden público –policía- y sistemas penitenciarios – instalaciones de detención y prisiones.

Otra pregunta pertinente es si la ayuda internacional debe ser de apoyo al sistema legal doméstico como un todo o si los crímenes más graves deben ser juzgados por un tribunal, panel, o sala “especial”. Esto último, como un proyecto bien definido, puede facilitar la movilización de recursos y apoyos. Aunque estuviera ubicado fuera de la estructura de los tribunales ordinarios domésticos, debería estar diseñado, a través de mecanismos adecuados de formación y divulgación, para lograr un cambio duradero en el sistema legal en su conjunto.

Puede que haya otras cuestiones problemáticas, como tratar las discrepancias que surgen en la aplicación de los principios internacionales a los sistemas internos. Por ejemplo, en asuntos relacionados con el debido proceso respetando el derecho a la defensa y las condiciones de encarcelamiento. La protección de testigos puede también convertirse en un tema sensible en países pobres donde la compensación por la pérdida de ingresos, traslado, etcétera, pueden ser vistas como incentivos para testificar haciendo peligrar de este modo las garantías de juicio justo.

En todo caso, debería fomentarse el continuo seguimiento y evaluación, por parte de la comunidad internacional, de los procesos que están totalmente bajo control doméstico, particularmente en cuestiones sensibles relacionadas con el derecho a un debido proceso respetando el derecho a la defensa y la protección de testigos.

⁶⁴ Departamento para el Desarrollo Internacional-DFID- Gran Bretaña, *Development Dilemmas: Challenges of Working in Conflict and Post Conflict Situations in South Asia*, Marzo 2007.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 60 Hacer Justicia: Rendición de cuentas y la complementariedad entre los tribunales , Mónica Martínez, June 2008
- 59 Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización- Informe de síntesis, Stefan Meyer and Nils-Sjard Schulz, Marzo 2008
- 58 Esfuerzos europeos en Justicia Transicional, María Avello, Mayo 2008
- 57 Desmovilización paramilitar en Colombia: Luces y sombras, Felipe Gómez Isa, Marzo 2008
- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, Ana Echagüe, Marzo 2008
- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, Laurynas Jonavicius, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, Kristina Kausch, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, Sofía Sebastián, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, Amélie Gauthier y Pierre Bonin, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, Astri Suhrke, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Enrique Alasino, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, Anna Khakee, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, Sofía Sebastián, Noviembre 2007
- 45 La “tercera ola populista” de América Latina, Susanne Gratius, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, Jos Boonstra, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, Richard Youngs, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, Stefan Meyer, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, Ana Echagüe, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, Jos Boonstra, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, Laura Tedesco, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, Geoffrey Phidham, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, Susanne Gratius, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, Kristina Kausch, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, Richard Youngs (Editor), Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, Isabel Moreno y Mariano Aguirre, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, Mariano Aguirre y David Sogge, Diciembre de 2006

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, David Mathieson and Richard Youngs, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, Peter Burnell, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, Astri Suhrke, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, Rebecca Engel, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, Luis Peral, Julio de 2006
- 23 Angola: La "buena gobernanza" global también es necesaria, David Sogge, Junio de 2006
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, Megan Burke, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, Richard Youngs, Marzo de 2006
- 20 Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, Ben Saul, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, Jessica Almqvist, January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, Martin Doornbos, December 2005

FRIDE

El creciente número de conflictos que han tenido lugar en el mundo a lo largo del último medio siglo, junto con las violaciones generalizadas de derechos humanos que les han acompañado, ha dado lugar a la creación de tribunales penales internacionales y a un incremento en el número de casos juzgados por sistemas nacionales de jurisprudencia.

Desde el comienzo de los años 1990, una nueva cultura de rendición de cuentas y de defensa de los derechos humanos viene estableciéndose, reduciendo así la posibilidad de la impunidad en casos de crímenes como el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y las infracciones graves de las convenciones de Ginebra. Esta voluntad internacional sirve para reafirmar el vínculo entre los sistemas internacionales de rendición de cuentas y el mantenimiento de la paz y la seguridad.

Este Documento de Trabajo se centra en las diferencias y las sinergias que existen entre los diferentes procesos nacionales, internacionales y de terceros Estados que se han desarrollado hasta ahora. Pone énfasis en la importancia de un equilibrio adecuado entre las pautas internacionales de justicia y de rigor en procesos penales y el respeto por la legislación nacional y los sistemas tradicionales de justicia, cuyo resultado final debería redundar en la garantía de la reconciliación y un proceso de paz sostenible.

www.fride.org