

# Justicia penal internacional: del pasado al futuro

Traducción: Fabián Chueca

*La Corte Penal Internacional (CPI), que en julio de 2018 celebra su vigésimo aniversario, culmina la aspiración de la comunidad de estados de dotarse de una institución permanente con capacidad para investigar los delitos cometidos al menos en todos los países miembros, después de las experiencias parciales de los tribunales ad hoc creados para juzgar los crímenes de la ex Yugoslavia, Ruanda y otros países. Sin embargo, el balance de estos veinte años de la CPI presenta claroscuros debido a que los gobiernos ejercen demasiado control sobre la institución. Los autores presentan sus propuestas para revitalizar la acción de la CPI reforzando el papel activo que la sociedad civil puede adoptar en estos procesos.*

Después de un cuarto de siglo de actividad, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) cerró sus puertas al final de 2017. Era el primer tribunal penal internacional que se establecía tras las experiencias de Nuremberg y Tokio, e hizo renacer la esperanza de que los autores de crímenes internacionales podían ser procesados incluso fuera de su propio Estado.

No es sorprendente, pues, que quienes se preocupan de la defensa de los derechos humanos hayan observado con atención esta iniciativa. Después de la institución del TPIY se activaron otros tribunales internacionales, como el Tribunal Especial para Ruanda y los tribunales híbridos para Sierra Leona, Camboya y Timor Oriental. Pero, sobre todo, la Corte Penal Internacional, que vio la luz en 1998.

Las cifras indican que el TPIY cosechó un éxito parcial: de los 162 encausados, todos fueron capturados, 90 declarados culpables, 19 absueltos,

Daniele Archibugi es director de investigación en el Consiglio Italiano Nazionale delle Ricerche y profesor de Innovación, Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad de Londres

Alice Pease es investigadora de cuestiones internacionales. Actualmente trabaja para la Cámara de los Lores británica en la campaña "Let's Make It Work"

<sup>1</sup> Coautores de *Crime and Global Justice. The Dynamics of International Punishment*, Polity Press, Cambridge, 2018.

y en los demás casos se los transfirió a tribunales nacionales o se suspendieron las actuaciones. El Tribunal ha desarrollado de modo considerable las normas existentes en materia de responsabilidad penal y ha sentado importantes precedentes.

La opinión pública mundial recordará sin duda los juicios contra dos de los más fanáticos instigadores de la masacre de Srebrenica, Radovan Karadžić y Ratko Mladić, a quienes se impusieron condenas ejemplares (40 años de prisión y cadena perpetua, respectivamente). Y recordará al presidente de Serbia, Slobodan Milošević, a quien se halló misteriosamente muerto poco antes de que los jueces dictaran sentencia.

---

### El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia ha desarrollado las normas existentes en materia de responsabilidad penal y ha sentado importantes precedentes

---

El TPIY será recordado también por el acto extremo de Slobodan Praljak, acusado croata que desempeñó un papel secundario durante la guerra civil. Cuando se quitó la vida tomando una dosis de cianuro delante de sus jueces el 29 de noviembre de 2017, suceso adecuadamente filmado por varias televisiones internacionales, se convirtió de pronto en uno de sus encausados más famosos. El dramático acontecimiento se hizo viral. Un suicidio en vivo que estimuló la imaginación de la gente, incluso de quienes no tenían ni la menor idea de la guerra civil de Yugoslavia.

Antes de la disolución de Yugoslavia, Praljak era un laborioso y polifacético ciudadano. Había estudiado ingeniería eléctrica en la Universidad de Zagreb, y su curiosidad intelectual lo había llevado a estudiar también filosofía y sociología. Con fortuna diversa trabajó en el mundo del espectáculo: dirigió teatros en Zagreb y en Mostar, produjo programas de televisión y hasta rodó una película. En su vida privada, en consonancia con la política de integración en la Yugoslavia del mariscal Tito, se casó con una mujer musulmana. Al comenzar las hostilidades, Praljak se alistó como voluntario en las fuerzas paramilitares, en las que llegó a ser el jefe de una unidad peculiar integrada por intelectuales, artistas y músicos. Pero ni siquiera su formación cosmopolita —según los jueces del TPIY— le impidió cometer crímenes de guerra.

Con su macabro brindis, Slobodan Praljak salto a la palestra no por su poder, ni siquiera por la crueldad de sus graves delitos. Pero con esa dramática vuelta de tuerca auténticamente shakespeariana, Praljak demostró que la labor del Tribunal era más que difícil, era imposible. Praljak había cumplido ya la mayor parte de los veinte años de prisión a los que había sido condenado, y es evidente que su gesto no tenía trascendencia. Hans Göring se envenenó

en Nuremberg la víspera de subir al patíbulo; Praljak, cuando estaba a punto de ser excarcelado.

La justicia penal no puede reparar los daños infligidos por una guerra civil atroz porque en la ex Yugoslavia la línea entre vencedores y vencidos, entre víctimas y verdugos, es demasiado difusa. Si el suicidio de Praljak está destinado a convertirse en el símbolo final de un cuarto de siglo de duro trabajo realizado por investigadores, magistrados y testigos, cabe preguntarse si la justicia penal internacional ha logrado realmente sus objetivos.

El futuro será de la Corte Penal Internacional (CPI): destinada a ser una institución permanente y a investigar potencialmente los delitos cometidos al menos en todos los países miembros, su campo de actuación es mucho más amplio que el del TPIY. Dentro de unos meses celebraremos el vigésimo aniversario de la aprobación de su tratado fundacional. ¿Hay algo que celebrar? La Coalición por la Corte Penal Internacional, una activa organización no gubernamental que desde el principio ha seguido de cerca las actividades de la institución, será la primera en hacer un análisis crítico.<sup>2</sup> Por un lado, el mero hecho de que la Corte fuera operativa cuando solo habían pasado cuatro años desde la firma del tratado fue un éxito sin precedentes. Actualmente, la Corte dispone de un suntuoso edificio, jueces prestigiosos y bien remunerados, y realiza investigaciones. Un número sumamente alto de Estados, nada menos que 123, han accedido a someterse —al menos formalmente— a su jurisdicción.

Sin embargo, la CPI carece de un elemento fundamental para cualquier tribunal: encausados. En quince años de actividad, se han dictado actas de acusación formal contra unas decenas de personas (un número muy inferior al de las imputadas por los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y Ruanda, que investigaban territorios concretos y periodos limitados). En comparación con el impresionante número de crímenes internacionales cometidos en todo el mundo que siguen quedando impunes, la cifra de incriminaciones es escasa.

Cuando la Corte ha decidido actuar contra acusados de cierta importancia, como en el caso del presidente de Sudán, Omar al Bashir, algunos Estados miembros no han cooperado para hacer efectiva la extradición del acusado. Tanto es así que las actas de acusación formal no han producido ningún resultado político digno de mención y Al Bashir sigue manteniendo un control férreo sobre su país. Cuando recibió su primera acta de acusación, en 2009, Al

---

<sup>2</sup> La Coalición por la Corte Penal Internacional (CCPI) es una red global de la sociedad civil formada por más de 2.000 organizaciones. Fundada en 1995, persuadió a varios gobiernos nacionales para que aprobaran el Estatuto de Roma por el que en 1998 se estableció la CPI. Ha seguido vigilando las actividades de la Corte y formulando sugerencias para su mejora. Organiza una Conmemoración para celebrar el vigésimo aniversario de la aprobación del Estatuto de Roma, que se celebró en La Haya los días 15 y 16 de febrero de 2018. Para conocer más sobre este aniversario, véase: <http://www.coalitionfortheicc.org/es/news/20180508/estatuto-de-roma-20-anos-conoce-lo-que-opinan-estos-estudiantes-de-derecho-del-reino>

Bashir dijo con desdén que no valía la tinta con la que se había escrito. Y los hechos indican que tenía razón. Hasta ahora, la Corte ha estado vacía de contenido, y actúa únicamente cuando no se inmiscuye demasiado en los intereses de los Estados más poderosos. ¿Están justificados un presupuesto anual de unos 120 millones de euros y 800 empleados?

Hay una literatura jurídica cada vez más abundante que analiza en detalle las leyes y normas de derecho internacional y que muestra, a menudo acertadamente, que la CPI es un precedente importante que necesita tiempo para consolidarse. Pero todo esto corre el riesgo de quedarse en tecnicismos entre juristas. En cambio, debemos preguntarnos qué necesitan las víctimas y la ciudadanía y si pueden esperar hasta que la CPI saque sus garras para defender a los indefensos.

En algunos casos, los Estados miembros (y financiadores) de la CPI se han valido de su poder para bloquear investigaciones incómodas e incriminaciones. En otros, la Fiscalía ha sido demasiado cautelosa y el (y ahora la) fiscal ha evitado verse envuelto en actuaciones para las que no había apoyo político. Y en los contados casos en que la Fiscalía ha intentado hacerlo, muchos Estados miembros no han respaldado realmente la acusación formal (como en el caso de Al Bashir, que ha tenido la oportunidad de viajar a varios países miembros de la CPI), o la Corte se ha visto obligada a dar un precipitado giro de 180 grados (como en el caso del presidente de Kenia, Uhuru Kenyatta).

¿Deberíamos abandonar la idea misma de responsabilidad penal de quienes cometen crímenes de derecho internacional? Antes al contrario, creemos que no es posible garantizar la estabilidad política, sobre todo en aquellas partes del mundo que han sido escenario de violaciones sistemáticas de derechos humanos, sin un proceso de verdad y reconciliación, y esto solo es posible si se identifican los crímenes más atroces y se castiga a sus autores. La herramienta judicial es sumamente útil: i) para dar a conocer los hechos, a menudo ocultos por quienes cometen los crímenes o manipulados por profesionales mal informados; ii) para ayudar a crear las condiciones de la reconciliación; iii) para eliminar de la escena política e incluso condenar, cuando sea posible, a los responsables de crímenes atroces.

El problema es que, hasta ahora, la justicia penal internacional ha estado en manos de los propios gobiernos. Los gobiernos asignan los fondos para los tribunales internacionales, designan a los jueces e incluso suministran las cárceles para los (escasos) condenados. Al principio se concibió para intervenir cuando la justicia nacional no pudiera actuar o no estuviera dispuesta a hacerlo, pero acabó guiándose por una lógica intergubernamental que ha menoscabado su imparcialidad.

¿Qué se puede hacer para garantizar que la justicia penal internacional cumple su función ideal, a saber controlar los abusos de los gobiernos, en vez de ser un instrumento para que los gobiernos salden cuentas entre ellos?

En primer lugar, las organizaciones de la sociedad civil pueden recopilar datos e información sobre casos que la CPI no tiene mucho interés en investigar. Por ejemplo, organizaciones no gubernamentales han presentado pruebas de crímenes de guerra cometidos por soldados británicos durante la invasión de Irak en 2004.<sup>3</sup> Cuando las nuevas pruebas se entregaron a la CPI, la Fiscalía abrió una nueva investigación, que había sido archivada apresuradamente varios años antes. En estos casos, las presiones externas pueden conseguir que la CPI cumpla función para la que se estableció.

---

### El problema es que, hasta ahora, la justicia penal internacional ha estado en manos de los propios gobiernos

---

En segundo lugar, la opinión pública puede contribuir a la selección de los jueces. Los jueces son nombrados por la Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, previo análisis de sus perfiles jurídicos. Para su designación se tienen en cuenta múltiples criterios, explícitos e implícitos (contribución de los Estados miembros al presupuesto, ámbito geográfico, representatividad de las culturas jurídicas, equilibrio de género, etc.). Organizaciones no gubernamentales como la Coalición por la Corte Penal Internacional, Amnistía Internacional, Human Rights Watch y otras también pueden intervenir formulando comentarios sobre los perfiles de los candidatos, con la esperanza de que la Asamblea de los Estados Partes designe jueces que hayan demostrado independencia de criterio, capacidad para resistir las presiones políticas y valentía probada en la investigación.

En tercer lugar, la opinión pública puede acometer iniciativas semejantes a las de la CPI. En la década de 1960, cuando los tribunales internacionales eran todavía un espejismo, Bertrand Russell y sus colegas establecieron con éxito un Tribunal de Opinión sobre Crímenes de Guerra cometidos en Vietnam.<sup>4</sup> Este tribunal no podía imponer sanciones, pero investigó con provecho e informó de ciertos abusos y logró tener una repercusión importante en la opinión pública occidental. Aún hoy, los tribunales de opinión siguen siendo una vía para desafiar a los tribunales “institucionales” a que sean fieles a sus promesas. El Tribunal Internacional sobre Irak, creado por varias organizaciones no gubernamentales, tuvo gran repercusión,<sup>5</sup> sobre todo porque las instancias judiciales oficiales (incluida la Corte

<sup>3</sup> El Centro Europeo de Derechos Constitucionales y Humanos y Public Interest Lawyers llevaron la iniciativa. Véase War crimes by UK forces in Iraq: ICC prosecutors move to next stage in assessment en [https://www.ecchr.eu/en/our\\_work/international-crimes-and-accountability/united-kingdom/articles/united-kingdom-dez17.html](https://www.ecchr.eu/en/our_work/international-crimes-and-accountability/united-kingdom/articles/united-kingdom-dez17.html)

<sup>4</sup> Véase Cody J. Foster, «Did America Commit War Crimes in Vietnam?», *The New York Times*, 1 de diciembre de 2017, en <https://www.nytimes.com/2017/12/01/opinion/did-america-commit-war-crimes-in-vietnam.html>

<sup>5</sup> P. Rothberg, «The World Tribunal on Iraq», *The Nation*, 7 de mayo de 2004, en <https://www.thenation.com/article/world-tribunal-iraq/>

Internacional de Justicia, además de la Corte Penal Internacional) estaban paralizadas por los vetos de Estados Unidos y Reino Unido. El Tribunal Internacional sobre Irak, en cambio, pudo celebrar un juicio de opinión que concluyó en la condena de los crímenes de guerra y del crimen de la guerra. Una condena únicamente simbólica, desde luego, pero mejor que nada. El Tribunal Permanente de los Pueblos, que opera en la Fundación Basso de Roma,<sup>6</sup> lleva cuarenta años convocando tribunales de expertos e intelectuales sobre asuntos controvertidos de ámbito mundial. Solo cabe esperar que estas iniciativas más atrevidas, aunque sean menos poderosas, sirvan de inspiración a la CPI y otros organismos de la ONU.

---

**En julio de 2018 la CPI tendrá finalmente competencia también en el crimen de agresión, lo que le permitirá enjuiciar también el crimen de la guerra, cuya responsabilidad corresponde a los jefes de Estado.**

---

En cuarto lugar, no hay que olvidar que el próximo 17 de julio, 20 años después de la aprobación del Estatuto de Roma, la CPI tendrá finalmente competencia también en el crimen de agresión. Esta será la cuestión más importante que abordará la Corte ya que le permitirá enjuiciar no solo los crímenes de guerra (a menudo cometidos por soldados de bajo rango y efectivos paramilitares), sino también el crimen de la guerra (cuya responsabilidad principal corresponde a los jefes de Estado). Un uso eficaz de esta facultad permitirá que Estados poderosos que son miembros de la CPI, entre ellos Francia y Reino Unido, sean menos proclives a intervenir militarmente.

Por último, la CPI es complementaria de las actuaciones que los tribunales nacionales pueden llevar a cabo a través de la jurisdicción universal. La llamada «Internacional de Jueces» puede desempeñar un papel muy útil para poner de relieve crímenes de especial gravedad, comenzando con investigaciones e incriminaciones, y en algunos casos podría trasladar el caso a la CPI.

Si la CPI se guía solo por la lógica intergubernamental, corre el riesgo de convertirse en una institución satisfecha de sí misma e inútil, lo que desde luego no hará honor a la vieja y continua esperanza de un poder judicial independiente. Pero si, por el contrario, una opinión pública atenta y exigente presiona a la CPI, es de esperar que encuentre el valor necesario para investigar incluso situaciones políticamente incómodas, incriminar a delincuentes que gozan de protecciones de alto nivel. Y, finalmente, para contribuir a convertir el tribunal en un mecanismo eficaz para la protección de los derechos humanos.

---

<sup>6</sup> Véase <http://permanentpeoplestribunal.org/?lang=es>