

KENNETH ROTH

El rechazo de EEUU al Tribunal Penal Internacional

En un audaz acto de chantaje internacional, el Gobierno estadounidense amenazó, en junio y julio de 2002, con acabar con las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU si los ciudadanos de EEUU no quedaban excluidos de la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional (TPI). Este extraordinario episodio de presión de una superpotencia, pone de relieve la profundidad del odio que existe en el Gobierno del presidente estadounidense George W. Bush hacia esta nueva institución de la justicia creada para juzgar los peores crímenes del mundo contra los derechos humanos.

El Gobierno de Bush justificó su torpe conducta alegando que era necesaria para proteger a los soldados estadounidenses de enjuiciamientos injustos. Desde ese punto de vista, la iniciativa tiene poco sentido, pues el TPI cuenta con numerosas salvaguardias frente a las injusticias en los enjuiciamientos. En lugar de colaborar con la Corte para garantizar que estas salvaguardias se aplican a conciencia, el Ejecutivo estadounidense prácticamente le ha declarado la guerra. Sus ataques contra esta histórica institución sólo aumentan la animadversión antiestadounidense que el Gobierno teme podría desembocar en un enjuiciamiento politizado.

Una facción cada vez más poderosa dentro del Gobierno de Bush ha adoptado la visión radical de que EEUU debería estar por encima del Derecho Internacional. Según esta perspectiva, a EEUU, con su extraordinario poder, ya no le sirve el imperio internacional de la ley. Esta resistencia a rendir cuentas en el ámbito internacional puede hallarse no sólo en la actitud del Gobierno hacia el TPI, sino también en su rechazo a los tratados sobre el cambio climático, la defensa nuclear, las armas pequeñas y las inspecciones de armas biológicas.

Kenneth Roth es director ejecutivo de Human Rights Watch

Human Rights Watch es una organización de defensa de los derechos humanos con sedes en EEUU y Europa

Traducción: Berna Wang

El triunfo de esta óptica en Washington dependerá en gran medida de la firmeza de la reacción de la Unión Europea (UE). Durante la controversia sobre el mantenimiento de la paz y el TPI, ésta dio señales de esperanza al resistirse a las exigencias más extremas de EEUU. No obstante, al consentir en última instancia una versión menos radical, pero aun así inaceptable, de estas condiciones, la actitud de la UE fue decepcionante. En el futuro será necesario que la Unión adopte una postura más firme para impedir que Washington lance nuevos ataques contra el TPI y el imperio de la ley.

Bajo la superficie hay algo más profundo

Los tiranos cometen genocidios y otras atrocidades cuando creen que pueden quedar impunes. Un asesino individual podría tener muchas posibilidades de acabar en prisión, pero por lo general, un déspota que asesina a miles de personas puede esperar, en el peor de los casos, un cómodo exilio en algún paraíso tropical. Con ciertas dosis de violencia e intimidación cuidadosamente dirigidas, los opresores pueden eludir con demasiada frecuencia el enjuiciamiento y el castigo en su país.

El TPI ataca esta impunidad. Un tribunal internacional con sede en La Haya está fuera del alcance de los déspotas. Puede intervenir incluso cuando el poder judicial nacional está debilitado y no puede actuar. A partir del 1 de julio, fecha en que entró en vigor la jurisdicción de la Corte, cualquier persona que cometa genocidio, crímenes de guerra o crímenes de *lesa humanidad* corre un riesgo mucho mayor de ser detenida, juzgada y castigada.

La mayoría de las democracias consideran que el TPI es un instrumento para disuadir y, en caso necesario, perseguir a los Sadam Husein y Pol Pot del futuro. Toda la Unión Europea ha ratificado el Estatuto de la Corte, así como Gobiernos de países tan dispares como Senegal y Brasil, Jordania y Suráfrica. El Gobierno de Bush, en principio, apoya el objetivo de esta justicia, pero se opone a él debido a la remota posibilidad de que un ciudadano estadounidense sea juzgado injustamente por ella.

Hay que reconocer que EEUU tiene muchos enemigos que podrían iniciar un enjuiciamiento injustificado. Pero el TPI cuenta con numerosas salvaguardias frente a los casos insustanciales, incluidos unos derechos exhaustivos al debido proceso, delitos definidos con detalle, múltiples apelaciones ante salas integradas por magistrados independientes y el énfasis en las peores atrocidades. Lo que es más importante, el TPI debe dar preferencia a las investigaciones y enjuiciamientos nacionales que se realicen de buena fe. Cualquier Gobierno puede bloquear totalmente la jurisdicción de la Corte simplemente investigando y, en su caso, procesando a sus propios presuntos criminales de guerra, que es exactamente lo que dice y hace EEUU.

Washington pone objeciones a la idoneidad de estas garantías, pero sus motivos de preocupación se derrumban ante un examen atento. Una de las afirmaciones del Gobierno de Bush es que el fiscal del Tribunal no "rendirá cuentas" ante ningún órgano político. En realidad, los países que ratifican el Estatuto de la Corte

—y que integran la Asamblea de los Estados Partes— pueden, por mayoría simple de votos, separar al fiscal de su cargo por falta grave. No es probable que Washington aceptara el único mecanismo más directo de rendición de cuentas: la obligación del fiscal de informar ante un parlamento mundial elegido mediante votación popular, o incluso ante un poder ejecutivo mundial. En realidad, la auténtica objeción que opone Washington no es que el fiscal no tenga que rendir cuentas, sino que no rinda cuentas exclusivamente ante el Gobierno estadounidense. A los ojos de casi todo el mundo, menos del Gobierno de Bush, esto no es un defecto.

En segundo lugar, el Ejecutivo estadounidense afirma que es injusto someter a los ciudadanos de EEUU a la jurisdicción del Tribunal, si EEUU no ha ratificado el Estatuto de Roma. Pero EEUU no se lo pensaría dos veces antes de enjuiciar a personas en aplicación de tratados antiterroristas o antidroga sin el consentimiento de sus Gobiernos. Es decir, EEUU insistiría en enjuiciar, por ejemplo, a un narco-trafficante colombiano o a un terrorista libio sin el consentimiento de Bogotá o Trípoli. De modo similar, si un ciudadano estadounidense comete un delito común en España, por ejemplo, el Gobierno español puede enjuiciarlo con independencia de lo que opine Washington. Y si el delito es grave —un crimen de guerra u otra atrocidad—, Madrid tiene todo el derecho, si así lo decide, de delegar sus facultades de enjuiciamiento en el TPI. Y tampoco sería necesario el consentimiento de EEUU. Este procedimiento encaja perfectamente dentro de los límites del funcionamiento actual del mundo.

En tercer lugar, hay quien alega que los delitos que perseguirá el Tribunal son invenciones modernas, infracciones creadas por profesores de universidad y ONG que después han endilgado a ejércitos desprevenidos. En realidad, estos delitos pueden hallarse en la Carta de Nuremberg de 1945, en la Convención sobre el Genocidio de 1948, los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977 de estos Convenios. EEUU participó estrechamente en la elaboración de cada uno de estos tratados, los ha ratificado y considerado que determinadas partes de los mismos constituyen normas vinculantes del Derecho Internacional consuetudinario. Algunas de estas normas sí reflejan una loable evolución de los principios internacionales desde la II Guerra Mundial —como el endurecimiento de las medidas sobre el bombardeo indiscriminado de ciudades—, pero esa evolución viene asentándose firmemente desde hace decenios.

En cuarto lugar, el Gobierno de Bush aduce que los delitos de los que se va a ocupar la Corte son demasiado imprecisos o maleables. Pero son los mismos delitos que el Gobierno de EEUU exige a sus tropas que eviten cometer, y están tipificados por los tratados internacionales e incorporados en los propios códigos militares estadounidenses. Hace años que se vienen aplicando en los tribunales penales de EEUU y de todo el mundo. De hecho, EEUU ha desempeñado un papel fundamental en la redacción de muchos de ellos.

Subjetividad, aceptable depende para quien

Durante las negociaciones sobre el TPI, sólo un delito preocupaba al Departamento de Defensa de EEUU: la prohibición de los ataques contra objetivos militares

*El Ejecutivo
estadouniden-
se afirma que
es injusto
someter a los
ciudadanos
de EEUU a la
jurisdicción
del Tribunal,
si EEUU no
ha ratificado
el Estatuto de
Roma*

que causen daños desproporcionados a civiles. El Pentágono temía que esta norma fuera demasiado subjetiva para ser aplicada por un tribunal internacional. Así pues, los redactores del Estatuto de Roma adoptaron, palabra por palabra, la alternativa que sugirió EEUU: que para ser enjuiciables, los daños causados a civiles deben ser “manifiestamente excesivos” en relación con la ventaja militar que se prevea.

Incluso la norma más sencilla puede toparse con casos difíciles en los que su aplicación no sea evidente. Cuando lo que se dilucida es un enjuiciamiento penal, la incertidumbre del campo de batalla suele exigir confiar en los esfuerzos realizados de buena fe por soldados y mandos para respetar las normas internacionales. Sin duda, no debe sacrificarse la libertad de un individuo a interpretaciones perfectas a posteriori o novedosas de la ley. La dependencia del TPI del respaldo de sus Estados miembros para todo, desde la aprobación de su presupuesto hasta la detención de presuntos criminales, tenderá a consolidar esta dirección conservadora. La UE tendrá un papel especialmente importante que desempeñar para garantizar este enfoque prudente hacia el uso de un instrumento tan poderoso como los enjuiciamientos penales. Pero, el respeto a los criterios militares de buena fe en casos límite es muy diferente de la abdicación de la revisión internacional que propugna el Gobierno de Bush.

Imparcialidad de las normas

Las normas para un tribunal imparcial están ahí. Ahora la tarea es garantizar que se aplican imparcialmente. Y eso dependerá de la calidad de los magistrados y del fiscal, y de la cultura del tribunal.

Incluso sin ratificar el Estatuto de la Corte, el Gobierno de Bush podía haber tenido una influencia positiva en estas materias colaborando con el Tribunal y ofreciendo asesoramiento sobre normas, personal, procedimientos y enjuiciamientos. La mayoría de los Gobiernos habría dado la bienvenida a esta colaboración, confiando en que, con el tiempo, pudiera hacer que EEUU se incorporara a la Corte como miembro de pleno derecho. En una situación muy similar, la estrecha colaboración del Gobierno de EEUU (así como de la Unión Europea) con los Tribunales Penales Internacionales para Ruanda y para la ex Yugoslavia ha contribuido a crear unas instituciones serias e imparciales. Esto quedó demostrado, por ejemplo, cuando el fiscal del Tribunal para la ex Yugoslavia se negó, con razón, a acusar de crímenes de guerra a la OTAN en el asunto, lleno de connotaciones políticas, del bombardeo de Yugoslavia.¹ En lugar de promover una visión académica o “progresista” de la ley, el Tribunal mantuvo correctamente su análisis dentro de las normas generalmente aceptadas.

¹ La OTAN había vulnerado el Derecho Internacional Humanitario, como concluyó Human Rights Watch en un detallado estudio realizado sobre el terreno, pero estas violaciones no alcanzaron el grado de crímenes de guerra

Teniendo en cuenta estas ventajas de la participación, el presidente Bill Clinton firmó el Estatuto de Roma en diciembre de 2000. Al revocar la firma en mayo de 2002, el Gobierno de Bush desaprovechó esa influencia sin obtener nada a cambio, pues esta revocación no postergó la creación del TPI ni limitó el alcance de sus facultades de enjuiciamiento. El 1 de agosto, habían ratificado el Estatuto setenta y seis Estados: una cifra muy superior a los sesenta necesarios para que la Corte comenzara a funcionar. Muchos Estados más están a punto de ratificarlo. Si un soldado estadounidense comete un crimen de guerra o una atrocidad en territorio de un Estado que ha ratificado el Estatuto, EEUU tendrá que enfrentarse al dilema de realizar su propia investigación (y, si es necesario, ordenar un enjuiciamiento) o arriesgarse a someterse a la jurisdicción del TPI.

Pero Washington guardaba otra baza: su disposición a tomar las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU como rehén de sus esfuerzos para eximir a los soldados estadounidenses de la jurisdicción del TPI. Ese flagrante ejemplo de presión de EEUU sólo aumentó la indignación mundial hacia el Gobierno de Bush al tiempo que no servía a los intereses estadounidenses.

El Ejecutivo de Bush trató de invocar una estipulación del Estatuto del TPI –el artículo 16–, que permite que el Consejo de Seguridad de la ONU suspenda, en determinadas circunstancias, la investigación o el enjuiciamiento de la Corte. Cuando el órgano jurisdiccional estaba a punto de abrir sus puertas, el Gobierno estadounidense trató de convencer al Consejo de Seguridad para que ampliara dicho artículo y concediera inmunidad a las tropas autorizadas de la ONU por tiempo indefinido, hasta que el Consejo de Seguridad votara ponerle fin. De acuerdo con este plan, el Gobierno de EEUU habría podido utilizar su derecho a veto en el Consejo de Seguridad para impedir la actuación de éste y mantener así indefinidamente la inmunidad de las fuerzas de mantenimiento de la paz. Tras tensas deliberaciones, el resto del Consejo rechazó por unanimidad este hábil pero transparente intento de exonerar a los ciudadanos estadounidenses de la jurisdicción del TPI.

Ante esta firme oposición, el Gobierno de Bush tuvo que llegar a un acuerdo relativo. El Consejo de Seguridad votó a favor de eximir durante un año a las fuerzas autorizadas de la ONU del sometimiento a la jurisdicción de la Corte, con la condición de que toda prórroga adicional exigiría una nueva votación del Consejo, tal como prevé el artículo 16. Con este acuerdo, el veto de Washington deja de ser decisivo. Si un soldado encuadrado en una operación autorizada por la ONU comete un crimen de guerra, siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad, o cualquiera de los cinco miembros permanentes que tienen derecho a veto, pueden bloquear la acción del Consejo, permitiendo así que proceda el fiscal del TPI.

Este acuerdo tiene la virtud de mantener el principio de que ningún Gobierno puede librar por su cuenta a sus ciudadanos de la jurisdicción de la Corte cuando dichos ciudadanos cometen una atrocidad en territorio de un Estado miembro del TPI. Preservar este principio era esencial para la legitimidad y credibilidad de la Corte, y por tanto, para su capacidad de juzgar a los peores violadores de los derechos humanos del mundo.

EEUU ha empezado a presionar activamente a los Estados europeos para que formalicen con él acuerdos con arreglo al artículo 98

La torpeza estadounidense

La intención expresa de los redactores del Estatuto de la Corte era que el artículo 16 se aplicara caso por caso, y no de forma general; es decir, que se invocara para una acusación concreta de crimen de guerra, y no para futuros crímenes de guerra indeterminados que puedan cometer los miembros de cualquier operación autorizada por la ONU durante un año. Varios Estados podrían presentar un recurso legal para determinar si el Consejo de Seguridad se ha extralimitado al volver a redactar de hecho un tratado multilateral. Si la UE hubiera mantenido su compromiso declarado con la preservación de la integridad del Estatuto de la Corte, habría rechazado también esta propuesta de EEUU.

Además, una postura más firme de la Unión Europea habría tenido posibilidades de imponerse, pues las amenazas de Washington no eran tanto como parecían. La principal de ellas era poner fin, con algunos meses de antelación, a una misión de la ONU de entrenamiento policial en Bosnia. Estaba previsto que la misión fuera entregada a la UE antes del 1 de enero del 2003, así que asumir esta responsabilidad unos meses antes no hubiera sido un desastre. Además, la amenaza de Washington de cancelar todas las operaciones de mantenimiento de la paz se habría topado enseguida con la tozuda realidad de que la operación de la ONU en el sur del Líbano era una de las siguientes. Ni siquiera el Gobierno de Bush tenía la intención de entregar a Hezbollah la frontera norte de Israel.

Lo peligroso es que Washington interprete la disposición de Europa a negociar sus principios como una invitación a lanzar nuevos asaltos contra el TPI. De hecho, ya ha iniciado un nuevo ataque. El artículo 98 del Estatuto de Roma exige que el Tribunal respete los acuerdos entre Estados que regulen cuál de ellos tiene prioridad para enjuiciar un crimen cometido por soldados de un Estado en territorio de otro. Como se ha señalado, el Estatuto requiere que éste se someta a las investigaciones y enjuiciamientos nacionales; si la Corte resuelve que los esfuerzos nacionales se han realizado de buena fe, no asumirá la jurisdicción del caso. En estas circunstancias, los "acuerdos del artículo 98" pueden ser una vía útil para establecer el orden lógico entre los Gobiernos nacionales que tengan interés potencial en un caso. El respeto por parte del TPI a estos acuerdos es congruente con su respeto a los enjuiciamientos nacionales en general.

Pero lo que no tiene sentido es formalizar acuerdos conforme a lo previsto en el artículo 98 con EEUU, si su efecto será la entrega de presuntos criminales a un Gobierno (Washington) que se niega a reconocer el TPI, por no mencionar su derecho a supervisar la buena fe de los enjuiciamientos nacionales. En tales circunstancias, un acuerdo conforme al artículo 98 se convierte en una vía hacia la impunidad, en lugar de ser una herramienta para establecer un procedimiento ordenado con el fin de hacer justicia. EEUU ha empezado a presionar activamente a los Estados europeos para que formalicen con él acuerdos con arreglo al artículo 98. Los Gobiernos europeos deben responder con un "no" decidido hasta que Washington reconozca la responsabilidad de supervisión del TPI cuando se comete un crimen en el territorio de un Estado que haya ratificado el Estatuto de Roma.

Reacción internacional

Las torpes tácticas de Washington han engendrado una considerable animadversión en todo el mundo. Esto parece lo último que querría el Gobierno estadounidense si deseara realmente reducir el riesgo de que el TPI enjuiciara injustificadamente a un ciudadano de EEUU. Además, los ataques de Washington contra la Corte probablemente dificultarán la campaña antiterrorista estadounidense. Washington está pidiendo a sus aliados que cooperen en sus esfuerzos para hacer cumplir la ley localizando a presuntos terroristas. Pero al oponerse a una institución de referencia, concebida para aplicar la ley y juzgar crímenes de gravedad similar, el Ejecutivo estadounidense sólo puede perder el apoyo de estos aliados. De hecho, esta oposición difícilmente puede contribuir a los esfuerzos de Washington por obtener ayuda para mantener la paz en Afganistán, cuando el Gobierno de Bush amenaza con acabar con las operaciones de mantenimiento de la paz en otros países dentro de su lucha contra el TPI.

Entonces, ¿por qué ha dado Washington estos pasos? El Gobierno de Bush ha dado varias justificaciones, ninguna de las cuales se sostienen. La explicación más habitual se basa en la responsabilidad única de EEUU sobre la seguridad internacional. Debido al tamaño y a la sofisticación de su ejército, EEUU asume una carga especial respecto de la seguridad, pero sólo el más ferviente partidario de la unilateralidad sugeriría que esta responsabilidad debe dar a EEUU licencia para cometer crímenes de guerra. Además, el de EEUU no es el único Gobierno que tiene tropas desplegadas en zonas de guerra peligrosas; el personal estadounidense representa sólo una pequeña fracción de las tropas de la ONU para el mantenimiento de la paz. No obstante, otros Gobiernos que contribuyen con tropas aceptan que, especialmente cuando actúan en nombre de la seguridad mundial, es esencial el respeto a las normas mundiales. Hace mucho que se entiende que el estricto respeto al Derecho Internacional Humanitario es un atributo fundamental de cualquier guerra justa.

A veces, el Gobierno de Bush aduce el temor al uso indebido del delito de "agresión". La Corte no tiene actualmente facultad para enjuiciar este delito, pero podría obtenerla en el plazo de siete años si siete octavas partes de sus miembros acuerdan una definición. Según Washington, esta facultad podría politizarse e irá en contra de la autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU para declarar un acto de agresión. Pero el Estatuto de Roma exige que toda definición de agresión deberá ser congruente con la Carta de Naciones Unidas, lo que significa que habrá de preservarse la función del Consejo de Seguridad. Dado que Washington podrá, por tanto, vetar cualquier acusación infundada de agresión, no debería sentir ningún temor a que el TPI obtenga esta facultad de enjuiciamiento.

Otra objeción de EEUU se expresa en términos humanitarios. El Departamento de Defensa estadounidense, se alega, será reticente a auxiliar a las personas que necesiten ayuda si teme un enjuiciamiento injustificado por parte de un tribunal internacional. Pero el Pentágono bombardeó Bosnia en 1995 y Yugoslavia en 1999, y ello a pesar de que sometía a los soldados estadounidenses al riesgo de ser enjuiciados por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia. En realidad, en todo caso, el Tribunal para la ex Yugoslavia representaba mayores riesgos

que el TPI, pues tiene la jurisdicción primaria sobre cualquier crimen que decida perseguir. Es decir, puede asumir un caso incluso si las autoridades nacionales desean enjuiciarlo. Sin embargo, el TPI tiene únicamente la jurisdicción secundaria, lo que le permite ocuparse de un crimen sólo si no lo hacen las autoridades nacionales.

Intoxicado por el poder

Lo único que ha cambiado desde las campañas de bombardeo sobre Bosnia y Yugoslavia es el Gobierno de Washington. El Ejecutivo de Clinton estaba dispuesto a vivir con el pequeño riesgo de enjuiciamiento porque entendía que la justicia internacional era una herramienta esencial para abordar atrocidades como las cometidas por Slobodan Milosevic. El Gobierno de Bush, por el contrario, ha permitido que su aversión ideológica hacia la justicia internacional prevalezca sobre todo lo demás.

Rebatidas las diversas excusas y racionalizaciones que alega el Gobierno de Bush para oponerse al TPI, existe una explicación inquietante. Aparentemente, el Gobierno estadounidense cree que, teniendo en cuenta el extraordinario poder de EEUU, el imperio internacional de la ley ya no le beneficia. En términos generales, el Gobierno se limita a decir que no quiere que unos jueces extranjeros cuestionen a posteriori las acciones militares de EEUU. Pero, dado que ninguna concepción moderna de la justicia permite eximir de ella a los más poderosos, la opinión del Gobierno estadounidense es en realidad un ataque contra cualquier imperio de la ley en las relaciones internacionales.

Al parecer, el Gobierno de Bush ha observado que, habida cuenta del extraordinario peso militar y económico de EEUU, normalmente Washington puede obtener lo que desea sobre cualquier asunto concreto mediante la presión. Así pues, alega, ¿por qué someter a EEUU a un derecho internacional que podría imponer resultados inoportunos en el futuro, inferiores a lo que podría haber negociado Washington caso por caso? ¿Por qué no rentabilizar al máximo la facultad discrecional de EEUU para oponerse a cualquier aplicación del Derecho Internacional a EEUU?

El problema de este razonamiento es que ningún orden mundial eficaz puede basarse únicamente en la coacción. Todas las naciones –incluso una potencia tan dominante como es EEUU en la actualidad– se benefician de un orden mundial en el que la mayoría de los Gobiernos respetan voluntariamente unas normas comunes, ya sea de comercio, de democracia o de paz. Hasta la llegada del Gobierno de Bush, Washington parecía comprender la importancia no sólo de construir el poder militar estadounidense, sino también de promover valores como el respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley. El liderazgo responsable tenía tanta prioridad como la acumulación de poder.

Pero el Gobierno de Bush, intoxicado por el poder sin parangón de EEUU, ve pocas razones para seguir sometiéndose a las normas internacionales. Parece creer que estaría mucho mejor en un mundo de libertad estadounidense sin límites. Pero esa visión es peligrosamente corta de miras. Es imposible que la super-

potencia mundial rechace las normas internacionales para sí misma sin debilitar esas normas para todos. No es sostenible que haya un conjunto de directrices para EEUU y otro para los demás. Un mundo sin normas, en el que no se cumplen voluntariamente unos principios internacionales generalmente aceptados, que no es más que una selva "hobbesiana" de poder y coacción, no beneficia a nadie. A Europa corresponde, como continente que se siente mucho más cómodo con el imperio internacional de la ley, poner de relieve lo peligrosa que es, en realidad, la visión radical del Gobierno de Bush.