

LA EVOLUCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DE LOS TRIBUNALES PENALES *AD HOC*

Juan Manuel PORTILLA GÓMEZ
Andrea Paula HERNÁNDEZ Y ROJAS

SUMARIO: I. *La soberanía estatal y el establecimiento de una jurisdicción penal internacional.* II. *El Tribunal Militar Internacional de Nuremberg.* III. *El Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente.* IV. *El Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia.* V. *Tribunal Penal Internacional para Ruanda.* VI. *El cierre de los tribunales ad hoc y la justicia transicional.* VII. *Reflexiones finales.* VIII. *Evaluación de los tribunales.* IX. *Bibliografía.* X. *Ciberografía.*

I. LA SOBERANÍA ESTATAL Y EL ESTABLECIMIENTO DE UNA JURISDICCIÓN PENAL INTERNACIONAL

Como un atributo de su soberanía, los Estados determinan libremente los ámbitos jurisdiccionales propios del ejercicio de su autoridad dentro de sus fronteras, y así en materia penal prevalece el criterio territorialista en el que los delitos son perseguidos bajo el marco del derecho interno de los Estados en donde se cometen. Sin embargo, al tratarse de crímenes que lesionan a la humanidad en su conjunto o que constituyan graves violaciones al derecho humanitario, aplica el concepto de jurisdicción penal internacional. Esta jurisdicción ya no se determina bajo la soberanía estatal

sino que se deriva de mecanismos instrumentados por los Estados para juzgar a los individuos responsables de dichas conductas.

La primera propuesta para la creación de un tribunal penal internacional con carácter permanente, fue realizada por Gustav Moynier tras observar las atrocidades cometidas en el curso de la guerra franco-prusiana en 1870. Dos años más tarde, el humanista suizo propuso la creación de una corte penal internacional, cuya tarea consistiría en procesar a los responsables de las violaciones a las normas de los conflictos armados internacionales.

Sin embargo, el tema se demoró hasta el fin de la Primera Guerra Mundial cuando, el 25 de enero de 1919, en la Conferencia de Paz de París, a través de la Comisión de la Responsabilidad de los Autores de la Guerra y de la Aplicación de las Penas por Violaciones a las Leyes y Costumbres de Guerra (también conocida como Comisión de la Conferencia de Paz de 1919), propusiera un tribunal especial para juzgar a nacionales de las potencias que hubieran violado las leyes aplicables en caso de conflicto armado. La designación de magistrados se llevaría a cabo por Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Italia y Japón.

Esta idea no logró concretarse en virtud de la falta de acuerdo sobre numerosas cuestiones, no obstante los esfuerzos de los partidarios por el establecimiento de un sistema internacional de justicia penal. Lo más que se logró fue el procesamiento de los oficiales alemanes, mediante una solución de compromiso incorporada al Tratado de Versalles del 28 de abril de 1919, que estableció un Tribunal Especial (artículos 227-229) para el enjuiciamiento de Guillermo II de Hohenzollern, el Káiser alemán, acusado de “ofensa suprema contra la moral internacional y la autoridad sagrada de los tratados”, así como otras personas, por crímenes de guerra.¹

¹ Benavides, Luis, “La obligación de los Estados de reprimir los crímenes de guerra como parte de una justicia penal internacional”, *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, Administrativo, Constitucional, Internacional, ITAM, 3 de abril de 2002, p. 39.

Sin embargo, el Káiser escapó a la justicia al refugiarse en los Países Bajos, lugar en el que se le otorgó asilo y se negó su entrega a los Aliados con el argumento de que el crimen imputado a Guillermo II no figuraba dentro de los delitos susceptibles de extradición en los tratados entre dicho país y las naciones aliadas. De esta manera, observamos que aunque se vio frustrada la idea de justicia penal internacional manifestada en el tratado de Versalles, constituyó el primer intento de enjuiciar a un jefe de Estado responsable de crímenes internacionales.

Por lo que respecta a los otros acusados, tampoco se obtuvieron mayores logros debido a que Alemania se negó a su entrega y se hizo cargo del enjuiciamiento, el cual fue realizado en la ciudad de Leipzig a partir del 23 de mayo de 1921. Los resultados fueron, en general, magros: de las 896 personas que deberían haber sido procesadas de acuerdo con la lista inicial, elaborada el 7 de febrero de 1920, las potencias aliadas aceptaron reducir a 45 las que serían juzgadas por el tribunal; de esas personas, 12 fueron efectivamente juzgadas y 6 condenadas.² Una gran cantidad de acusados escaparon de los centros de detención, las sentencias establecieron castigos de pocos meses de prisión y los tribunales se vieron incapacitados para fincar la responsabilidad penal por el reconocimiento de ciertas defensas jurídicas de los acusados que los eximían de responsabilidad, como es el caso de la obediencia debida.

En 1920, el Comité Consultivo de Juristas pretendió que la proyectada Corte Internacional de Justicia tuviese competencia para tratar crímenes que constituyeran violaciones al orden público internacional o en contra de la ley universal de las naciones. Dicha propuesta fue considerada por la primera Asamblea de la Sociedad de Naciones como una solución prematura para

² Juste Ruiz, José, “Crímenes internacionales y justicia universal”, en Colomber Viadel, Antonio (coord.), *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos*, Madrid, Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 47.

un problema de tal gravedad, principalmente porque se consideró suficiente con la Corte Permanente de Justicia Internacional, creada por el artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones. Se descartó la conveniencia de crear otro tribunal distinto enfocado a los asuntos criminales, así como la ampliación de su competencia al enjuiciamiento de los Estados por causa del crimen de agresión, por lo que no hubo consecuencias prácticas.

En 1926, la Asociación de Derecho Internacional, reunida en Viena, discutió una serie de propuestas presentadas para la creación de una corte penal internacional, así como los delitos que se incluirían en su ámbito de competencia.

Un gran avance en el establecimiento de una jurisdicción penal internacional se relaciona con la suscripción, en 1937, del Convenio para la Prevención y Sanción del Terrorismo, al preverse en dicho tratado un Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los actos de terrorismo acorde con la idea de responsabilidad penal individual.³

Durante la Segunda Guerra Mundial comenzó la marcha para el enjuiciamiento de los crímenes de guerra, a título individual. Así lo reclamaron los gobiernos exiliados a través de la declaración de Saint James Palace, el 13 de enero de 1942. El 3 de octubre de 1943 se estableció una comisión investigadora por las naciones integrantes del grupo de los aliados. Poco después, el 10 de octubre de 1943 se produjo una declaración de Roosevelt, Churchill y Stalin en torno al futuro enjuiciamiento de los responsables de crímenes graves.⁴

El 8 de agosto de 1945, terminada la contienda bélica, Estados Unidos de América, Reino Unido de la Gran Bretaña, República de Francia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas acuer-

³ Fueron 24 los Estados que firmaron el Convenio de Terrorismo y 30 Estados los que firmaron el Convenio para la creación del Tribunal Internacional. Lamentablemente, esta Convención nunca entró en vigor al no alcanzarse el número suficiente de ratificaciones.

⁴ Fierro, Guillermo, *La Ley Penal y el derecho internacional*, Buenos Aires, Desalma, 1977, p. 49.

dan establecer un tribunal militar internacional y adoptan el estatuto respectivo que comprende crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. En el frente asiático las cosas evolucionaban en el mismo sentido; el 19 de enero de 1946 el general Mac Arthur expidió una proclama que creó el Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente.

II. EL TRIBUNAL MILITAR INTERNACIONAL DE NUREMBERG

Como resultado de las violaciones de las leyes de guerra, deportaciones masivas, exterminación sistemática de los judíos y matanza masiva en los campos de concentración por parte de las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial, las potencias aliadas se comprometieron a juzgar a las responsables de crímenes que debido a su magnitud no tuviesen una localización geográfica delimitada, tal como se estableció en la Declaración de Moscú del 10. de octubre de 1943. Esta declaración estableció que los oficiales alemanes y los miembros del partido nazi responsables de atrocidades, matanzas y ejecuciones o que consintieron tomar parte en las mismas, serían enviados a los países en los que los abominables crímenes hubieran sido perpetrados, con el propósito de ser juzgados y castigados conforme a las leyes de los países que ya hubieran sido liberados.⁵ Más tarde, en la Conferencia de Postdam del 2 de agosto de 1945 se determinó que las fuerzas aliadas juzgarían por separado los juicios de Nuremberg, por lo que los gobiernos de los Estados Unidos de América, de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido de la Gran Bretaña y el gobierno provisional de la República de Francia firmaron el Acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945, mediante el cual se crea el Tribunal Militar Internacional.⁶

⁵ Preámbulo del Acuerdo de Londres firmado el 8 de agosto de 1945, entre las cuatro potencias aliadas (Francia, Reino Unido, URSS y Estados Unidos).

⁶ *Ibidem*, artículo 10.

Asimismo, en esa fecha se suscribió el Acuerdo para el Enjuiciamiento y Castigo de los Principales Crímenes de Guerra de los Países Europeos del Eje, y se sancionó la Carta que da origen al Tribunal Militar Internacional de Nuremberg (TMI), documento que fue firmado por Estados Unidos de América, República de Francia, Reino Unido de la Gran Bretaña y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Más tarde fue suscrito por Australia, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, Etiopía, Grecia, Haití, Holanda, Honduras, India, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Polonia, Uruguay y Venezuela. Posteriormente, el 2 de diciembre de 1945, se promulgó la Ley número 10 del Consejo de Control de Berlín que proporcionó la base legal para los procesos en territorio del Tercer Reich en las cuatro zonas en que fue dividido por las potencias ocupantes y cuyos principios son esencialmente los mismos que los consignados en el Estatuto del Tribunal Militar de Nuremberg.⁷

⁷ En la Carta del Tribunal Militar de Nuremberg se establece una serie de principios de máxima importancia. Algunos de estos principios señalan:

Principio I. Toda persona que cometa un acto que constituya delito del derecho internacional es responsable de él y está sujeta a sanción.

Principio II. El hecho de que el derecho interno no imponga pena alguna por un acto que constituya delito de derecho internacional no exime de la responsabilidad en derecho internacional a quien lo haya cometido.

Principio III. El hecho de que la persona que haya cometido un acto que constituya delito de derecho internacional haya actuado como Jefe de Estado o como autoridad de Estado, no la exime de responsabilidad conforme al derecho internacional.

Principio IV. El hecho de que una persona haya actuado en cumplimiento de una orden de su gobierno o de un superior jerárquico no la exime de responsabilidad conforme al derecho internacional, si efectivamente ha tenido la responsabilidad moral de opción.

Principio VI. Los delitos anunciados a continuación son punibles como delitos de derecho internacional: delito de guerra, las violaciones de las leyes o usos de guerra, que comprenden, sin que esta numeración tenga carácter limitativo, el asesinato, el maltrato o la deportación para trabajar en condiciones de esclavitud o con cualquier otro propósito, de la población civil, de territorios ocupados o que en ellos se encuentre, el asesinato o el maltrato de prisioneros de guerra o de personas que se hallen en el mar, la ejecución de rehenes, el saqueo de la propiedad pública y privada, la destrucción injustificable de ciudades, villas o aldeas, o la devastación no justificada por las necesidades militares.

En cuanto a las penas, la Ley número 10 del Consejo de Control es más explícita que el Estatuto, ya que se enuncian la pena de muerte, prisión perpetua o temporal con o sin trabajos forzados, multa, confiscación y suspensión de derechos. También figuran los crímenes contra la paz, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, y se incluye un nuevo cargo que consiste en la pertenencia a ciertas categorías de organizaciones criminales como el Partido Nacional Socialista, la Gestapo (policía secreta nazi) y los cuerpos de la SD (servicio de inteligencia) y la SS (escuadrón de guardias nazis), cuyo carácter delictivo también fue determinado por el Tribunal.

El Acuerdo del Tribunal de Nuremberg consta de 30 artículos distribuidos en siete apartados en los que se encuentra: 1) constitución del Tribunal Militar Internacional; 2) jurisdicción y principios generales; 3) comisión para el enjuiciamiento y acusación de los principales criminales de guerra; 4) juicio equitativo para los acusados; 5) competencia del Tribunal y la conducción del juicio; 6) fallo y sentencia, y 7) gastos.⁸ El TMI estuvo compuesto por cuatro jueces con sus respectivos suplentes, los cuales fueron designados por Estados Unidos, Francia, Inglaterra y Rusia.

Cabe señalar que en el artículo 60. del Estatuto nace la distinción entre “crímenes contra la paz”,⁹ “crímenes de guerra”¹⁰ y

Principio VII. La complicidad en la comisión de un delito contra la paz, de un delito de guerra o de un delito contra la humanidad, de los enunciados en el principio VI, constituye así mismo delito de derecho internacional.

Principios de derecho internacional reconocidos en el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Nuremberg, Anuarios de la Comisión de Derecho Internacional, 1950, vol. II. En <http://www.icrc.org>.

⁸ Osmańczyk, Edmundm, *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 1086 y 1087.

⁹ a) *Crímenes contra la paz*; es decir, planeamiento, preparación, iniciación o ejecución de una gran agresión o de una guerra en violación a los tratados internacionales, acuerdos y seguridades, o la participación en un plan común o en una conspiración para ejecutar cualquiera de los actos que proceden.

¹⁰ b) *Crímenes de guerra*: es decir, las violaciones de las leyes y costumbres de guerra. Estas violaciones incluyen, pero no están limitadas a asesinatos,

“crímenes contra la humanidad”.¹¹ La Carta del Tribunal dispuso que por los tres delitos antes mencionados se incurría en responsabilidad penal individual por haber participado a título de dirigente, organizador, instigador o cómplice en la celebración o en la ejecución del plan común o de una conspiración para cometer cualquiera de los crímenes antes descritos.

Los juicios de los criminales nazis se llevaron a cabo entre el 20 de noviembre de 1945 y el 1o. de octubre de 1946. El 30 de septiembre de 1946 se produjo el conocido fallo del Tribunal contra 19 criminales de guerra, varios de los cuales fueron condenados a pena de muerte. En la sentencia se reafirmó el principio sobre el que se sustenta el establecimiento de la jurisdicción penal universal:

Los crímenes contra el derecho internacional son cometidos por los hombres y no por entidades abstractas, y sólo mediante el castigo a los individuos que cometen tales crímenes puede hacerse valer las disposiciones del derecho internacional. Asimismo, el Tribunal se pronunció en el sentido de que la violación de estas disposiciones constituía crímenes por los cuales los individuos acusados debían ser sancionados.¹²

maltratos y deportaciones por trabajos forzados o para cualquier otro propósito, de poblaciones civiles de terroristas ocupados o que se encuentren en ellos; asesinatos de prisioneros de guerra o de personas en los mares, ejecución de rehenes, despojos de la propiedad pública y privada; injustificable destrucción de ciudades, pueblos y aldeas, devastación no justificada por necesidades militares.

¹¹ c) *Crímenes contra la humanidad*: los crímenes contra la humanidad, es decir, el asesinato, la exterminación, la reducción a la esclavitud, la deportación y cualquier otro acto inhumano cometido contra cualquier población civil, antes o durante la guerra, o bien las persecuciones por motivos políticos, racionales o religiosos cometidos como consecuencia de cualquier crimen que entre en la competencia del Tribunal o relacionado con ella, hayan constituido o no esas persecuciones una violación del derecho interno del país que fueron perpetradas.

¹² Charter of the International Military Tribunal annexed to Agreement for the Prosecution and Punishment of the Mayor War Criminals of the European, 8 de agosto de 1945, en Fierro, Guillermo, *op. cit.*, nota 4.

En los juicios del Tribunal de Nuremberg fueron procesados quince civiles, seis militares y siete organizaciones criminales, y a todos ellos se les otorgó la garantía de defensa con la oportunidad de designar a sus abogados y de presentar todas las pruebas consideradas convenientes ante el Tribunal.¹³ De los acusados, 12 fueron condenados a morir ahorcados (ejecutados el 16 de octubre de 1946), 7 condenados a cumplir penas de prisión que iban de 10 años hasta cadena perpetua, tres fueron absueltos, uno se suicidó y otro no fue capturado.¹⁴ Una vez concluidos los juicios de Nuremberg, se continuó con el procesamiento de 145 criminales en la ciudad del mismo nombre mediante los llamados “procedimientos subsecuentes”.

Entre los argumentos de defensa que esgrimieron ante el Tribunal, destaca el hecho de que no se cumplía con el principio “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” al no existir en derecho internacional ninguna obligación de castigar a los infractores de los crímenes de guerra, y en caso de dicha obligación, recaía en el Estado del que son nacionales los acusados; al respecto, el Tribunal argumentó que los crímenes de guerra se encontraban definidos en su Estatuto y que además de ser crímenes de guerra definidos por el derecho internacional, se encontraban cubiertos por los artículos 46, 50, 52 y 56 de la Convención de la Haya de 1907 y en los artículos 2o., 3o., 4o., 46 y 51 de la Convención de Ginebra de 1929. Igualmente, el Tribunal trató de apoyar sus decisiones en normas preexistentes, como tratados que habían sido violados como consecuencia de la acción directa de los acusados. Es decir, de la violación por parte de los dirigentes nazis de Alemania de las obligaciones contraídas a través del Tratado de Versalles.

También se argumentó que el derecho internacional sólo regulaba la conducta de los Estados, por lo que no establecía cas-

¹³ Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1998, p. 414.

¹⁴ Portilla Gómez, Juan Manuel, “Análisis y perspectivas de la Corte Penal Internacional”, *Alegatos*, México, UAM Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2002, vol. 51, p. 335.

tigo alguno para individuos, además en caso de tratarse de actos de Estados, en especial en relación con los jefes de Estado y de ciertos funcionarios de alto rango, éstos gozaban de inmunidad soberana. Sobre este rubro, el Tribunal enfatizó que la responsabilidad de los individuos, al igual que la de los Estados, se había reconocido tiempo atrás, y concluyó que el principio de derecho internacional que protege a los representantes de un Estado, bajo ciertas circunstancias, no puede aplicarse a los actos que tal ordenamiento determina como criminales. Los autores de dichos actos no pueden resguardarse tras sus cargos oficiales para librarse de la sanción de los tribunales.

Diversos juristas cuestionaron el carácter legal del Tribunal de Nuremberg, sin embargo hay que destacar que las bases sobre las que se desarrollarían los enjuiciamientos dejaron ver que no se trataba de juicios ordinarios sujetos a las mismas modalidades y restricciones previstas por las leyes internas de los distintos Estados, sino que sería la primera vez que a tal escala se realizarían juicios conforme a las leyes de derecho internacional. Asimismo, se dejó ver que el derecho internacional, debido a su carácter esencialmente consuetudinario y convencional, explicaba la falta de antecedentes en juicios similares, y de esa manera se justificó la vulneración formal de la exigencia de una ley previa al hecho.

Los juicios de Nuremberg representaron un gran avance en el derecho penal internacional, sobre todo por lo relativo a la posibilidad de fincar internacionalmente la responsabilidad penal del individuo y la irrelevancia del cargo oficial como escudo protector contra la justicia penal. Representó también un progreso en la definición de los crímenes de guerra. Estos avances se vieron reflejados entre otros documentos, en los principios de derecho internacional reconocidos por el Estatuto y por las sentencias del Tribunal de Nuremberg.

III. EL TRIBUNAL MILITAR INTERNACIONAL PARA EL LEJANO ORIENTE

En el frente oriental, la situación se presentaba de manera similar: el 19 de enero de 1946 el comandante en jefe de las fuerzas armadas aliadas en el Lejano Oriente, el general Douglas MacArthur, expidió una proclama acorde con un entendimiento previo con China, Francia, Reino Unido, la Unión Soviética y Estados Unidos, al que se sumaron Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Países Bajos, adhiriéndose más tarde la India y Filipinas. De tal modo se estableció el Tribunal Militar Internacional para el Lejano Oriente.

El objetivo del Tribunal fue el de juzgar a los principales criminales de guerra japoneses acusados de crímenes de guerra, contra la paz y contra la humanidad en curso de la Segunda Guerra Mundial. Su establecimiento se basó en las reglas de Nuremberg y tuvo un Estatuto muy similar, aunque más extenso. Se conformó de sesenta artículos agrupados en cinco secciones, no incluyó la clasificación de las infracciones ni la figura de la conspiración en contraste con lo previsto en el Estatuto para el Tribunal de Nuremberg.

En realidad, la jurisdicción del Tribunal se prestaba a menos objeciones, debido a que el imperio japonés, a diferencia de los alemanes, capituló el 15 de agosto de 1945 y firmó la rendición incondicional a bordo del buque "Missouri" el 2 de septiembre de ese año como Estatuto soberano, sin tener presiones de una ocupación por autoridades militares aliadas.¹⁵

El Tribunal Militar de Tokio inició sus actividades a partir del 3 de mayo de 1946 y dictó sentencias contra 25 acusados, el 4 de noviembre de 1948. Seis ex comandantes en jefe del ejército, así como el ministro de Relaciones Exteriores fueron condenados a muerte. Otros 16 acusados fueron condenados a prisión vitalicia y entre dos y veinte años de reclusión; sin embargo, dichas condenas no llegaron a término, ya que los sentenciados se beneficiaron

¹⁵ Hemeroteca *El Universal*, México, 1987, t. III: 1936-1945, pp. 220-225.

de una amnistía concedida por el propio general MacArthur. Por otra parte, el emperador Hirohito no pudo ser enjuiciado debido a que se le concedió inmunidad, quedando de esta manera a salvo de responsabilidad por los crímenes cometidos bajo sus órdenes.

La trascendencia del Tribunal para el Lejano Oriente fue menor que la del Tribunal de Nuremberg, ya que si bien es cierto que hubo un mayor número de Estados participantes, representados a través de jueces que integraron dicho tribunal, su método de creación (básicamente por decreto del general MacArthur) y el hecho de que Estados Unidos haya arrojado la bomba atómica sobre Japón, le restó fuerza moral y credibilidad.

Concluidos los juicios, en el seno de la recién creada Organización de las Naciones Unidas, y pese a las críticas que suscitaban los tribunales de Nuremberg y Tokio, la Asamblea General de la ONU confirmó el 11 de diciembre de 1946, los mencionados Principios de Nuremberg.¹⁶ En 1947, la Asamblea General encomendó a la Comisión de Derecho Internacional la doble tarea de: a) formular los principios de derecho internacional reconocidos en los estatutos del tribunal de Nuremberg y en las sentencias del Tribunal y, b) redactar un proyecto de código relativo a los delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad.

En 1948, fueron aprobadas la Declaración Universal de los Derechos del Hombre¹⁷ y la Convención para la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio,¹⁸ señalando ésta la posibilidad de que “las personas acusadas... sean juzgadas por un tribunal

¹⁶ Resolución 95 (I) del 11 de diciembre de 1946 en Seara Vázquez, Modesto, *Tratado General de la Organización Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 418.

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas, *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), el 9 de diciembre de 1948, entrada en vigor 12 de enero de 1951, de conformidad con el artículo XIII.

competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la Corte Penal Internacional que sea competente respecto a aquéllas de las Partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción”.¹⁹ De esta manera la sociedad internacional quedaba dotada de dos importantes instrumentos de defensa de los derechos de la persona individual y colectivamente considerada. Faltaba crear una institución internacional capaz de garantizar el respeto por tales derechos, necesidad que la sociedad internacional pronto percibió.

La Comisión de Derecho Internacional concluyó sus trabajos sobre la creación de un órgano judicial encargado de juzgar a las personas acusadas del crimen de genocidio o de otros crímenes que fueran competencia de ese órgano, y en 1950 envió un proyecto a los Estados para que realizaran las aportaciones pertinentes con el objeto de lograr la redacción del proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad. En consecuencia, la Asamblea General estableció un Comité compuesto por 17 Estados que se reunieron en Ginebra el 1o. de agosto de 1951 para su estudio.²⁰

Dicho Comité celebró 31 sesiones y terminó sus trabajos el 31 de agosto de 1951, discutiéndose en torno a dos opciones: por un lado sí la Corte debía instituirse mediante una resolución de la Asamblea General y, por otro, si debía ser establecida por medio de un tratado, a fin de evitar toda duda relativa a la competencia de la Asamblea General, y al mismo tiempo, de conferir mayor solidez al tribunal. Finalmente, se optó por que la Asamblea General aprobara cualquier atribución de competencia de la Corte y al obtenerse tan sólo las sugerencias de 9 Estados, la Asamblea General estableció un nuevo Comité,²¹ integrado por

¹⁹ Artículo IV de la *Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio*. Adoptada y abierta a firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III) del 9 de diciembre de 1948. Entró en vigor el 12 de enero de 1951.

²⁰ Resolución 489 (V) de la Asamblea General del 12 de diciembre de 1950.

²¹ Resolución 687 (VII) de la Asamblea General del 5 de diciembre de 1952.

17 Estados para revisar las propuestas del antecesor. El informe que este Comité sometió en 1954 a la Asamblea General incluía el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Después de 23 sesiones, el Comité terminó sus funciones el 20 de agosto de 1953, manteniendo en las reuniones de trabajo el método de la creación de la Corte mediante tratado. Se previó que la Corte juzgara a las personas físicas, fueran gobernantes constitucionalmente responsables, funcionarios o simples particulares, y se añadió que cualquier Estado podría retirar la competencia que había atribuido a la Corte. Desafortunadamente, esos proyectos no llegaron a ser aprobados por la Asamblea General. Paralelamente, la Comisión de Derecho Internacional concluyó un proyecto de Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad en 1954, en el que no pudo lograrse una definición de agresión.²² Es interesante observar que la Convención contra el *Apartheid* de 1973²³ ya hacía referencia a “cualquier tribunal penal internacional que sea competente respecto a los Estados partes que hayan reconocido su jurisdicción”.²⁴ Por su parte, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles²⁵ del 10 de diciembre de 1984 no prosperó en el mismo sentido, ya que remitió a la Corte Internacional de Justicia las controversias que originen la interpretación o aplicación del tratado entre las partes.

La discusión sobre el proyecto de creación de un tribunal penal internacional fue dejada de lado durante las últimas décadas

²² No fue sino hasta 1974 cuando, como culminación de los trabajos de un Comité Especial creado por la Asamblea General en 1967, se definió la agresión mediante su resolución 3324 (XXXIX).

²³ Organización de las Naciones Unidas “Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid”, adoptada y abierta a la firma, ratificación de la Asamblea General en su resolución 3068 (XXVIII) del 30 de noviembre 1973. Entrada en vigor el 18 de julio de 1976.

²⁴ Artículo V de la “Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen del Apartheid”.

²⁵ Organización de las Naciones Unidas “Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”, adaptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46 del 10 de diciembre de 1984.

de la Guerra Fría y sólo fue retomada hasta 1987 por el presidente Gorbachov, quién pidió la formación de una Corte Penal Internacional para juzgar casos de terrorismo, de tráfico de drogas y de otras actividades internacionales criminales. Dentro de esa misma línea, el primer ministro de Trinidad y Tobago, A. Robinson propuso, en 1989, la búsqueda de los mecanismos adecuados o instrumentos internacionales para combatir estas actividades, a través de la creación de un tribunal penal especializado.

En 1991, hacia el final de la Guerra Fría, las condiciones para retornar al tema fueron propicias, así que la Asamblea General de la ONU dispuso que la Comisión de Derecho Internacional retomara sus trabajos con respecto al proyecto original de 1949, para preparar un proyecto de codificación de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad. La Comisión concluyó sus trabajos en 1993 y presentó el proyecto del Estatuto del Tribunal a la Asamblea General, recomendando que la discusión y aprobación de la Convención Constitutiva del Tribunal Penal Internacional se llevase a cabo por una Asamblea de Estados.

Dos años más tarde, se planteó el establecimiento de tribunales *ad hoc* que juzgasen a los criminales de guerra en Chechenia, Burundi y Zaire (actual Congo). Incluso se previó procesar a Pol Pot, responsable del genocidio camboyano.

Para este tiempo, diversas organizaciones no gubernamentales apoyaron fervientemente la creación de una Corte Penal Internacional para juzgar a los responsables de crímenes internacionales, destacando de manera especial el Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional (CICR). Sin embargo, el tema quedó nuevamente pendiente y se abrió paso al establecimiento de tribunales *ad hoc*, para juzgar por la comisión de atrocidades cometidas en los conflictos de los Balcanes y de los Grandes Lagos africanos, en Yugoslavia y Ruanda, respectivamente.²⁶

²⁶ Para un análisis detallado de estos tribunales, véase Schabas, A. Williams, *The UN International Criminal Tribunals, The former Yugoslavia, Ruanda and Sierra Leone*, Cambridge, Univesity Press, 2006.

IV. EL TRIBUNAL INTERNACIONAL PARA LA EX YUGOSLAVIA²⁷

Hacia la década de los noventa, el modelo tradicional de mantenimiento de la paz quedó sepultado con la crisis balcánica. En esa ocasión, la ONU intentó reproducir una vez más el modelo consistente en el envío de fuerzas de paz para tratar de atenuar el conflicto, para después llegar a una solución negociada bajo el control de la propia organización. Sin embargo, la muy particular situación en la ex Yugoslavia impidió actuar dentro de los estándares establecidos, en virtud de que se trataba de un complejo proceso de disolución de un Estado, la República Socialista Federativa de Yugoslavia, en el que el más poderoso de sus componentes, Serbia, buscaba mantener a toda costa la unidad territorial y política. La República Federativa Socialista de Yugoslavia estaba integrada por seis repúblicas: Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Macedonia, Montenegro y Serbia (que incluía las provincias autónomas de Kosovo y Vojvodina). Para finales del decenio de 1980 dos de las repúblicas federadas, Eslovenia y Croacia, en plena crisis económica y política, comenzaron a separarse del resto del país, por lo que al proclamar su independencia, en 1991, estalló la guerra civil. Ésta se desarrolló, en su primera fase, como un combate entre los croatas y los serbios del ejército federal que se encontraban en Croacia para mantener el orden y que estuvieron apoyados por el ejército popular yugoslavo. Posteriormente, el escenario bélico tuvo lugar en Bosnia-Herzegovina en la que se enfrentaron los bosnios serbios, croatas y musulmanes. El mayor número de víctimas se produjo en la población musulmana y el punto culminante se dio en Srebrenica donde se cometió un genocidio en el que las milicias serbias

²⁷ El nombre completo de este órgano es Tribunal Internacional para el Enjuiciamiento de los Presuntos Responsables de Violaciones Graves del Derecho Internacional en el Territorio de la Ex Yugoslavia a partir de 1991. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY), por sus siglas en inglés.

masacraron a ocho mil varones musulmanes.²⁸ La tercera fase se llevó a cabo en Kosovo, provincia serbia de mayoría albanesa en la que la dirigencia serbia, con Slobodan Milosevic a la cabeza, aplastó violentamente el movimiento separatista.

Fue de tal magnitud la violación a los derechos humanos, que de acuerdo con Tadeusz Mazowiecki, relator especial de la Comisión de Derechos Humanos, ésta se dio “en una escala sin precedentes en Europa desde la Segunda Guerra Mundial y constituía una prueba y un reto al sistema internacional de protección de los derechos humanos”. Por su parte, Sadako Ogata, alta comisionada de las Naciones Unidas para los refugiados, se pronunció en el sentido de que la masacre constituía “una prueba más del desprecio total de la vida humana y los principios humanitarios con que se llega a nuevas profundidades de barbarismo calculado”.²⁹

El impacto de las atrocidades cometidas en la ex Yugoslavia condujo al establecimiento de un Tribunal Penal en el marco del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que atribuye al Consejo de Seguridad la adopción de medidas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la paz y la seguridad internacional. Antes, se hizo un llamado para respetar las obligaciones del derecho internacional humanitario, contenidas en los convenios de Ginebra de 1949, y se solicitó un dictamen por parte de una comisión de expertos llamada a analizar las violaciones cometidas en el territorio.³⁰ De ese modo, se instauró el Tribunal Internacional para el Enjuiciamiento de los Responsables de Violaciones Graves del Derecho Internacional en el Territorio de la Ex Yugoslavia a partir de 1991 (en adelante Tribunal para la ex Yugoslavia o TPIY), a través de las resoluciones 808 y 827 del

²⁸ Véase Portilla Gómez, Juan Manuel, “¿Justicia en los Balcanes? El fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el genocidio en Bosnia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, vol. VIII, p. 931.

²⁹ Sapienza, Rosario, *Diritto Internazionale casi é Materiali*, Giappicheli, Torino, 1999, p. 184.

³⁰ *ABC de las Naciones Unidas*, Nueva York, ONU, 1995, pp. 116-119.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobadas los días 22 de febrero y 25 de mayo de 1993, respectivamente.

El Tribunal para la ex Yugoslavia constituye un órgano jurisdiccional *ad hoc* para cesar tales violaciones, resultado de la violenta confrontación nacionalista y étnica; a la vez que se buscaba contribuir en la restauración y el mantenimiento de la paz. Entre las razones consideradas por el Consejo de Seguridad para adoptar esta medida, destaca que los tribunales yugoslavos de justicia, por el contexto de inestabilidad política y social en la que se encontraban, no eran aptos para garantizar el castigo de los responsables de los crímenes cometidos, y mucho menos la imparcialidad e independencia de los jueces. El nuevo Tribunal, en palabras del secretario general de la ONU, Boutros Ghali, brindaba nuevas perspectivas para el castigo de los crímenes de guerra, debido a que a pesar de ser considerados crímenes previstos por el derecho internacional, se carecía de un órgano específico para juzgarlos.³¹

El TPIY quedó establecido con sede en La Haya (Países Bajos), y se integró por 11 jueces elegidos por la Asamblea General que se encuentran distribuidos en dos Salas de Primera Instancia, una Sala de Apelaciones, una Fiscalía que cuenta con un fiscal investigador designado por el Consejo de Seguridad y con una Secretaría. El TPIY tiene competencia para conocer de violaciones graves de Convenios de Ginebra,³² de las leyes o usos de la guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad, cometidos entre

³¹ *Crónica de la ONU*, Nueva York, ONU, vol. XXXI, núm. 2, junio de 1994, pp. 22-30.

³² Los Convenios de Ginebra incluyen las convenciones internacionales en materia de guerra, entre ellas el protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos de 1925; la Convención para el mejoramiento de las condiciones de los heridos y de los enfermos en campaña de 1929; la Convención relativa al tratamiento de los prisioneros de guerra de 1929; la Convención para el mejoramiento de las condiciones de los heridos y de los enfermos de las fuerzas armadas en el campo de batalla, la Convención relativa al mejoramiento de la condición de los heridos, enfermos y náufragos miembros de las fuerzas armadas marítimas; la Convención relativa al trato de prisioneros de guerra (estas cuatro últimas de 1949); así como los Protocolos I y II sobre conflictos armados internacionales

el 1o. de enero de 1991 y “una fecha que el Consejo de Seguridad determinará una vez restaurada la paz”.³³ Ejerce su jurisdicción sobre personas naturales, con fines de responsabilidad penal individual de conformidad con el artículo 7o. del Estatuto del TPIY. En este sentido, en el caso Tadic, el tribunal señaló:

Customary international law imposes criminal liability for serious violations of common Article 3, as supplemented by other general principles and rules on the protection of victims of internal armed conflict, and for breaching certain fundamental principles and rules regarding means and methods of combat in civil strife.³⁴

En el caso de otro acusado, Celebic, el TPIY afirmó que tanto lo previsto en el artículo 3o. común de los Convenios de Ginebra como en las disposiciones de las Convenciones de La Haya: “Constitute rules of customary international law which may be applied by the International Tribunal to impose individual criminal responsibility for the offences alleged in the indictment”.³⁵

De acuerdo con la resolución 827 y el informe anexo del secretario general de la ONU, la colaboración de los Estados con dicho órgano de justicia debe darse en la obtención de pruebas —que incluyen la diligenciación de los requerimientos y exhortos del Tribunal para el interrogatorio de testigos y sospechosos, la identificación y localización de personas y la entrega de información

y sobre protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales, respectivamente, ambos signos en 1977.

³³ García Ramírez, Sergio, “La jurisdicción penal internacional. Antecedentes y características”, en Ibarra Romo, Mauricio I. (comp.), *Memoria del foro internacional, la soberanía de los Estados y la Corte Penal Internacional*, México, Poder Legislativo del Estado de México-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, pp. 37- 67.

³⁴ The prosecutor vs. Dusko Tadic, Appeals Chamber, Case núm. IT- 94-1-AR72, Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 de octubre de 1995, p. 134 (Caso Tadic), en Benavides, Luis, “Revista Mexicana de Derecho Público”, *op. cit.*, nota 1, p. 49.

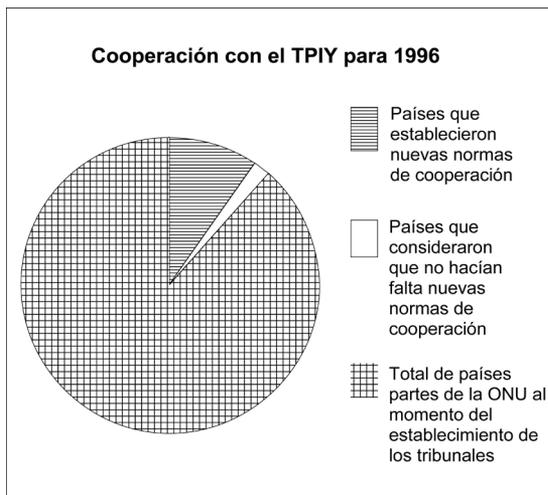
³⁵ The Prosecutor vs. Delalic *et al.*, Trial Chamber II quarter, Case No. IT-96-21, Judgement, 16 de noviembre de 1998 m., p. 316 (caso Celebic), *idem*.

existente en los archivos policiales de los países requeridos, la adopción de medidas tendentes a evitar la pérdida o destrucción de elementos probatorios—, así como la detención, la entrega o el traslado de personas, cateo o registro de lugares específicos, acceder a sus solicitudes de asistencia, y cumplir con las resoluciones de su Sala de Primera Instancia, con arreglo al artículo 29 del Estatuto del Tribunal. De esta manera, se hace hincapié en la obligación de los Estados de cooperar con el Tribunal, así como de adoptar todas las medidas necesarias para cumplir sus órdenes, en términos que trascienden la normal cooperación y asistencia judicial, abarcando ámbitos que van desde lo policial a lo penitenciario para hacer posible y eficaz su labor, incluso la adopción de medidas legislativas o reglamentarias a escala nacional, en caso de ser necesario, para eliminar todo impedimento a la rendición o extradición de personas sospechosas o acusadas.

La jurisdicción que el tribunal ejerce es concurrente a la de los tribunales nacionales, en la inteligencia de que prevalece la jurisdicción internacional, siendo ésta la que dispone si asume el conocimiento de la causa o deja que actúen las instancias domésticas, que de tal suerte son subsidiarias de la justicia internacional. En cuanto a las penas, no se contempla la pena capital, sino sólo penas privativas de la libertad; para fijar las condiciones del cumplimiento de éstas, el Tribunal recurre a la práctica general de los tribunales de la ex Yugoslavia relativas a dicha materia. Las penas se cumplen en un Estado designado por el tribunal entre aquellos que han expresado la disposición de aceptar a los condenados y ejecutar las penas.

La cooperación con el Tribunal no se ha llevado a cabo por todos los Estados tanto en el terreno legislativo como en el cumplimiento de las órdenes del Tribunal. De acuerdo con un informe de Amnistía Internacional, para el 15 de agosto de 1996, sólo 20 Estados habían promulgado normas que hacían posible el auxilio internacional, sin contar los 4 países que mencionaron que no había necesidad de nuevas normas para cooperar con dichos tribunales. Incluso las fuerzas militares como la Fuerza Militar Internacional de Aplicación, del Acuerdo de Paz (IFOR) coman-

dada por la OTAN, ha incumplido en varias ocasiones la promesa de detención de personas involucradas en crímenes de guerra.³⁶



Las críticas sobre el establecimiento del Tribunal mediante una resolución del Consejo de Seguridad surgieron desde el principio de su institución, y se cuestionó que dicho órgano tuviera la facultad de instituir órganos judiciales destinados a incidir con su actividad sobre el ejercicio de la soberanía de los Estados. También fue motivo de censura que el Tribunal no se hubiese creado mediante un tratado, el cual habría contado con el consentimiento de los Estados y con ello una mayor consideración a la soberanía estatal.

Los principales argumentos para el establecimiento del Tribunal Internacional de la ex Yugoslavia por el Consejo de Seguridad a través de una resolución del consejo con base en el capítulo VII y no de un tratado, fueron: a) la rapidez del procedimiento,

³⁶ Ugalde López, Antonio, “Los tribunales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda. La justicia penal internacional y su linaje sombrío”, en Santiago Corcuera, C. y Guevara B., José (comps.), *Justicia penal internacional*, México, Universidad Iberoamericana, Programa de Derechos Humanos, 2001, pp. 76 y 77.

ajustada a la urgencia de la situación que se pretendía combatir frente a la lentitud del procedimiento de celebración y entrada en vigor de un tratado y, b) la eficacia y la obligatoriedad de una decisión del Consejo, en especial para los Estados con nacionales involucrados en los crímenes. Si la vía hubiera sido un tratado, aquéllos podrían haber eludido la jurisdicción del tribunal absteiniéndose de ser partes en el mismo.³⁷

Otro argumento en contra fue que en el capítulo VII de la Carta no existe ninguna base jurídica que habilite al Consejo de Seguridad para adoptar una medida de este tipo al no encontrarse, entre las ahí mencionadas, medidas provisionales (artículo 40), medidas sin recurso al uso de la fuerza (artículo 41) y medidas de carácter militar (artículo 42).

La creación del Tribunal para la ex Yugoslavia, así como el de Ruanda (del que hablamos en el siguiente apartado), no dejó de percibirse por sus detractores como una actuación política del Consejo de Seguridad para tratar de subsanar los errores y omisiones en que la ONU incurrió durante el curso de estos conflictos. Es importante subrayar lo inédito de esta medida al no haber ningún precedente en la práctica del Consejo de Seguridad en ese sentido. Hasta entonces, dicho órgano se había valido de diversos comités en rubros como admisión de nuevos miembros, vigilancia de la aplicación de embargos, y de investigación, entre otros, pero nunca órganos de carácter judicial. De ahí el contraste entre las funciones del Consejo de Seguridad y su órgano subsidiario, el TIPY. El primero encaminado a tareas políticas y el segundo a labores judiciales.

Si bien se advierte cierto apresuramiento en el establecimiento del Tribunal, hay que reconocer que ante la ausencia de mecanismos de sanción por las más graves violaciones al derecho internacional era urgente hacer algo al respecto. De ahí las muchas ambigüedades que caracterizaron el procedimiento para establecer su jurisdicción y que se reflejaron en el Estatuto; sin embargo, constituye, junto con el Tribunal Penal Internacional para Ruan-

³⁷ Seara, Modesto, *Tratado general...*, cit., nota 16, p. 414.

da, un ejemplo de jurisdicción penal instituida por la comunidad internacional que contrasta con la impuestas por los vencedores a los vencidos en un conflicto internacional como fue el caso de los Tribunales de Nuremberg y de Tokio.

En cuanto a las decisiones tomadas por el Tribunal de Yugoslavia, éstas han brindado una vasta jurisprudencia progresista y aleccionadora en el ámbito del derecho penal internacional y el derecho internacional humanitario. Asimismo, se han reforzado en la práctica internacional las garantías previstas en el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.³⁸ Por cuanto a la tipología conflictual se ha logrado un avance significativo al distinguir entre conflicto internacional y conflicto interno, así como respecto de la definición del papel de la costumbre en el derecho internacional humanitario.

Todas estas actuaciones del Tribunal han suscitado abundantes comentarios sobre las acusaciones, decisiones y sentencias, y han despertado gran interés por el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional. El establecimiento del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia fue también un factor influyente en la decisión del Consejo de Seguridad para instituir el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, dando al mismo tiempo un impulso renovador a la solicitud de crear una corte penal internacional con carácter permanente.

V. TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA RUANDA³⁹

El Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) es un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad que tiene como come-

³⁸ Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966.

³⁹ El nombre completo es Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves al derecho internacional humanitario cometidos en el territorio de Ruanda y a ciudadanos de Ruanda responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1o. de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1993.

tido contribuir al reestablecimiento y al mantenimiento de la paz, así como a la reconciliación nacional, mediante el enjuiciamiento de los responsables de actos de genocidio y violaciones graves al derecho internacional humanitario cometidos en el territorio de Ruanda y de Estados vecinos, entre el 1o. de enero y el 31 de diciembre de 1994.

En 1990 estallaron en Ruanda conflictos internos y transfronterizos con enfrentamientos esporádicos entre las fuerzas armadas del gobierno de Ruanda, dirigido por los hutu, y el Frente Patriótico Ruandés (FPR) dirigido por los tutsi, que operaba desde Uganda y zonas de Ruanda del norte. Pese a varios acuerdos de cese al fuego, en 1993 se reanudaron las hostilidades y se interrumpieron las negociaciones que tenían lugar en Arusha (Tanzania).

En la primavera de 1994 fueron asesinadas más de 500,000 personas en uno de los más cruentos genocidios de la historia. La matanza comenzó el 6 de abril de 1994, apenas unas horas después de que el presidente Juvénal Habyarimana de Ruanda y Cyprien Ntaryamira de Burundi resultaran muertos al estrellarse su avión antes de aterrizar en el aeropuerto de Kigali, al regreso de conversaciones de paz en Tanzania. Este acontecimiento desató una serie de asesinatos entre rivales tutsi y hutu de la guardia presidencial, así como una nueva ofensiva de las fuerzas del frente patriótico ruandés (FPR), dominado por los tutsi, dando como resultado un torrente de violencia de enormes proporciones.

El genocidio venía planeándose tiempo atrás y sólo requería de un detonante que facilitara su ejecución. Durante meses, la Radio, Television Libre des Mille Hollines (RTMC), difundió diariamente propaganda racista incitando a la violencia, fomentando el odio e instando a los radioescuchas a que exterminaran a los tutsis. El genocidio fue planeado y ejecutado cuidadosamente. A partir de listas preparadas, un número desconocido e impreciso de personas armadas con machetes, garrotes con clavos o granadas, asesinó metódicamente a quienes figuraban en las listas. Participó en este exterminio prácticamente cada segmento de la

sociedad ruandesa: médicos, enfermeras, profesores, sacerdotes, monjas, comerciantes, funcionarios, e incluso niños.⁴⁰

La identidad étnica de una persona pasó a ser en Ruanda su condena a muerte o la garantía de supervivencia. Por sorprendente que parezca, las masacres tuvieron lugar mientras un contingente de las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz —Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR)— se encontraba en el país para facilitar las negociaciones de paz entre el gobierno hutu de entonces y el Frente Patriótico Ruandés de procedencia tutsi (FPR). El Tribunal Penal Internacional para Ruanda (en adelante TPIR) fue instituido para procesar a las personas responsables de haber instigado, ordenado y perpetuado dicho genocidio.

Tras los actos genocidas de 1994 se estima que murieron 2 millones de personas, decenas fueron acusadas de participar en ellos y detenidos arbitrariamente, cientos fueron encarcelados sin previo juicio y otros tantos condenados a la pena de muerte. Los detenidos sobrepasaron 92,000 personas a finales de 1996; en 1997 se detuvieron a otras 130,000 personas por las mismas causas, cientos de detenidos murieron en custodia debido a torturas y malos tratos infligidos en las cárceles. El primer ministro, miembros del gabinete ministerial, funcionarios del gobierno y miles de civiles de Ruanda, así como miembros de la ONU fueron las primeras víctimas.⁴¹

En 1994, el Consejo de Seguridad determinó que la situación en Ruanda constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, debido a la importancia de las matanzas y la tragedia humana que fueron cometidas principalmente por miembros de las fuerzas armadas, la guardia presidencial y la milicia joven del

⁴⁰ Véase “Prosecuting Genocide in Ruanda: The ICTR and the National Trials. Lawyers Committee for Human Rights”, Washington, D. C., julio de 1997, p. 4. En *Revista Internacional de la Cruz Roja. Informe especial sobre la jurisdicción penal internacional y el derecho internacional humanitario: los tribunales para la ex Yugoslavia y para Ruanda*, Suiza, núm. 144, CICR, 1997, p. 742.

⁴¹ *ABC de la ONU*, op. cit., nota 30.

partido de gobierno y que los hutu habían perpetrado actos de genocidio contra el grupo de los tutsi de manera concreta, planificada, sistemática y metódica.

Los países miembros del Consejo de Seguridad no lograban coincidir en la forma en que se crearía el TPIR, algunos deseaban instituir una estructura *ad hoc* completamente independiente del Tribunal para la ex Yugoslavia, mientras que otros se inclinaban por una ampliación de las competencias de éste. Al final, decidieron establecer una segunda estructura *ad hoc*, manteniendo al mismo tiempo las atribuciones comunes de las dos jurisdicciones, sobre todo para garantizar un funcionamiento coherente y concertado de ambas y para que cada una mantuviera un procedimiento y una jurisprudencia propia. Con ello se evitaba la eventualidad de que una tomara decisiones que contradijeran a la otra.

El Tribunal de Ruanda fue instituido el 8 de noviembre de 1994 de conformidad con la Resolución 955 del Consejo de Seguridad. En paralelo, dicho órgano aprobó el estatuto del Tribunal y solicitó al secretario general de las Naciones Unidas que adoptara las medidas necesarias para su efectivo funcionamiento. El 22 de febrero de 1995, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 977, en la que designó a la ciudad de Arusha (República de Tanzania) como sede oficial del Tribunal para Ruanda. Las Naciones Unidas y el gobierno de Tanzania firmaron, el 31 de agosto de 1995, el correspondiente acuerdo.

Si bien el TPIR fue establecido luego de una solicitud formulada por el gobierno de Ruanda,⁴² éste se pronunció en contra de la Resolución 955, declarando que no estaba satisfecho con el establecimiento del TPIR en tanto que la *ratione temporis* asignada al TPIR, que lo habilitaba para juzgar a los responsables de las violaciones cometidas entre el 1o. de enero y el 31 de

⁴² Carta fechada el 28 de septiembre de 1994 dirigida por el representante permanente de Ruanda ante las Naciones Unidas al presidente del Consejo de Seguridad, doc. S/1994/1115.

diciembre de 1994, era demasiado limitada y no cubría el largo periodo de planificación del genocidio. Asimismo, el gobierno ruandés impugnó la composición del TPIR, ya que al integrarse por sólo dos Salas de la Primera Instancia, no permitiría funcionar con eficacia, dada la magnitud de las causas penales por incoar, además de que se inconformó de que la sanción más grave fuera el encarcelamiento perpetuo y no la pena de muerte (la pena de muerte sigue en vigor en Ruanda como la pena máxima por genocidio).

El TPIR está formado por tres órganos: dos Salas de Primera Instancia, una Fiscal y la Secretaría. Las dos Salas de Primera Instancia están integradas por tres jueces cada una, de esta manera el TPIR cuenta con once jueces, seis de primera instancia y cinco de la Sala de Apelaciones. La decisión del Consejo de Seguridad respecto a que el TPIR disponga de dos estructuras comunes con el Tribunal para la ex Yugoslavia (el Fiscal y la Sala de Apelaciones) dimana de un compromiso contraído en las negociaciones que culminaron con la resolución 955, relativas al establecimiento del TPIR. El hecho de que dos órganos sean comunes para los dos tribunales refleja el esfuerzo para garantizar un funcionamiento coherente y concertado de esas dos jurisdicciones, y sobre todo para evitar que cada una de ellas mantenga una jurisprudencia y un procedimiento propio, y así evitar caer en contradicciones.

En la sede oficial se encuentran el centro penitenciario, la sala de los procesos y las oficinas de los magistrados de primera instancia y del secretario del tribunal. El TPIR dispone de una oficina en Kigali (Ruanda), ciudad desde la cual el personal que trabaja para el fiscal lleva a cabo las investigaciones y los enjuiciamientos. La dispersión geográfica de las actividades del TPIR se acentúa todavía más por el hecho de que el fiscal y los magistrados de apelación comunes a los dos tribunales tienen la misma sede que la del Tribunal para la ex Yugoslavia, en La Haya. Esta “fragmentación geográfico-jurisdiccional” sobrecarga las actividades del TPIR y entorpece la comunicación y la coordinación

entre los diferentes órganos y oficinas.⁴³ No obstante, hay que reconocer que esta medida ha contribuido a garantizar la universalidad de la jurisprudencia de ambos tribunales, a pesar de la dificultad de hallar puntos de equilibrio entre los aspectos generales y las cuestiones colaterales de tal empresa jurídica.

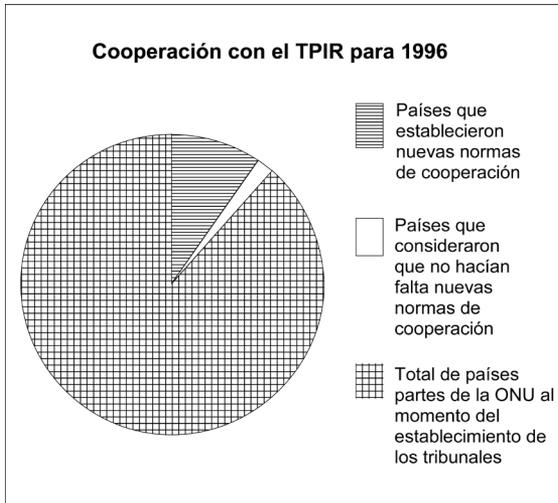
En virtud de lo dispuesto en el Estatuto de TPIR, el Tribunal tiene competencia para juzgar a los responsables de cometer —genocidio; los crímenes de lesa humanidad y— las violaciones del artículo 3o., común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados y del Protocolo Adicional II del 8 de junio de 1977, relativo a la protección de las víctimas de conflicto armado sin carácter internacional.

Cabe recordar que en las resoluciones del Consejo de Seguridad que rigen el establecimiento de estos tribunales, se previó la obligación de cooperación de los Estados; los ámbitos de esta cooperación son amplios e incluyen, sin ser exhaustivos: identificación y localización de personas, arresto o identificación, declaración de testigos y presentación de pruebas, tramitación de documentos, así como traslado o entrega de los acusados al Tribunal. Además, en virtud de la prioridad jurisdiccional de éste sobre los tribunales nacionales, puede presentar una petición de inhibición en cualquier fase del procedimiento.

En el artículo 8o. (2) del Estatuto se estipula que “el Tribunal Internacional para Ruanda tendrá primacía con respecto a los tribunales nacionales de todos los Estados miembros. En cualquier etapa del procedimiento, el TPIR podrá presentar oficialmente a los tribunales nacionales una petición de inhibición de jurisdicción de conformidad con los presentes estatutos y con las normas de procedimiento y de prueba”; sin embargo, la cooperación pre-

⁴³ Las dificultades administrativas con las que ha tropezado el TPIR se han atribuido a los problemas de logística, entre otros, planteados por este fraccionamiento geográfico, véase Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre la auditoría e investigación del Tribunal Internacional para Ruanda, doc. A/51/789 (1997), en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, cit., nota 40, p. 723.

sentada al TPIR ha sido menor a la brindada al Tribunal de la ex Yugoslavia, ya que según informes de Amnistía Internacional, para 1996 sólo once Estados habían promulgado normas de cooperación con ese Tribunal, y otros cuatro manifestaron que no había necesidad de nuevas normas para la cooperación.⁴⁴



Los debates que precedieron en la ONU al establecimiento del TPIR fueron de la misma índole que los argumentos contra su antecesor, giraron esencialmente en torno a la competencia del Consejo de Seguridad para establecer un órgano de esa índole, a la constitución del TPIR por el Consejo de Seguridad y no por la Asamblea General, y el fundamento de la competencia para establecer el TPIR en virtud del capítulo VII de la Carta de la ONU y no del capítulo VI.

Entre las mayores aportaciones del TPIR, destaca en particular la confirmación del principio de responsabilidad penal individual con respecto a las violaciones de derecho internacional humanitario cometidas en el marco de los conflictos no internacionales.

⁴⁴ Ugalde López, Antonio, en *Justicia penal internacional*, cit., nota 36, p. 78.

De igual modo, es de la mayor importancia subrayar que fue el primero en realizar un juicio, por genocidio, contra el ex alcalde de Taba, Jean Paul Akayesu,⁴⁵ que fue encontrado culpable de dicho crimen y de otros ilícitos ocurridos durante el conflicto Ruanda Burundi en el que más de 5,200 personas mayoritariamente tutsi perdieron la vida al ser masacradas a mediados de 1994. Días después, el ex Primer Ministro ruandés, Jean Kambanda, fue condenado por los mismos delitos y también condenado a cadena perpetua.

VI. EL CIERRE DE LOS TRIBUNALES *AD HOC* Y LA JUSTICIA TRANSICIONAL

De acuerdo con el mandato del Consejo de Seguridad y con base en las estrategias de terminación definidas por los propios TPIY y TPIR, ambos tribunales deberán concluir sus labores en el 2010. Al respecto, el principal problema es la conclusión de los juicios en curso y las apelaciones, debido a que todo indica que prevalecerá la inflexibilidad en torno a dicho plazo sin importar que los procedimientos se interrumpan o que los casos sean transferidos a tribunales locales. Además de la remisión a cortes domésticas, el cierre de los tribunales *ad hoc* plantea otras complicaciones como la situación de los prófugos de sus jurisdicciones, así como el manejo de los archivos.

Uno de los ejemplos más actuales es el caso Radovan Karadzic, el cual fue detenido el pasado julio de 2008, después de estar casi 13 años prófugo, ha sido extraditado al Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, el cual lo ha inculpado de genocidio en Srebrenica. Es muy poco probable que un procedimiento de este tipo sea concluido en menos de año y medio, que es el tiempo en el que el TPIY deberá concluir sus labores.

⁴⁵ El 2 de octubre de 1998, el Tribunal Internacional para Ruanda sentenció a Jean-Paul Akayesu a tres cadenas perpetuas por genocidio y crímenes contra la humanidad y a ochenta años por otros delitos como violación e incitación a violencia sexual.

Si partimos de que el principal objetivo de los tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda es responder a las víctimas y sancionar a los infractores, la cuestión de los prófugos debe ser atendida. Al presente hay cuatro fugitivos del TPIY y catorce del TPIR, destacándose por su rango Mladic, del primero, y Kabuga y Mpiranya, del segundo. En este sentido, las mismas razones por las que se crearon dichos tribunales impedirían que tales personajes sean sometidos a juicios en la antigua Yugoslavia o Ruanda, por lo que es preciso prorrogar su vigencia con un bajo perfil pero dotados de capacidad suficiente para actuar una vez que los fugitivos sean transferidos. De no ser así, la otra única opción sería juzgarlos ante una jurisdicción nacional fuera de la región; lo cual sería una alternativa poco recomendable, en virtud de que los juicios en terceros países no podrían remplazar positivamente a los tribunales *ad hoc* por múltiples razones, pero sobre todo por el carácter emblemático que éstos poseen y por la experiencia de varias décadas de los mismos en esta materia.

No obstante, cabe señalar que el objetivo de perseguir a los perpetradores no es exclusivo de estos tribunales, ya que de antemano se sabía que éstos sólo podrían desahogar un número relativamente pequeño, aunque relevante, de casos. La jurisdicción de los tribunales es concurrente con las cortes nacionales, de tal modo que se asigna a éstas un papel importante. Este papel ha sido formalizado en la Regla 11 bis, la cual contiene un procedimiento judicial para transferir los casos indiciados en los tribunales *ad hoc* a otros órganos jurisdiccionales.⁴⁶ En el caso del TPIY, la Oficina del Fiscal está transfiriendo casos sin procesar, materiales de investigación y expedientes; inclusive la base de datos electrónica de la Fiscalía que contiene millones de páginas de materiales con valiosa información para facilitarles a los nuevos fiscales su tarea de investigación.

Esta justicia transicional enfrenta una serie de dificultades, en virtud de que el problema no se resuelve con el mero traspaso

⁴⁶ Rules of Procedure, IT/32/Rev. 38, 13 de junio de 2006, en www.un.org/icty/legaldoc-e/basic/rpe/ITO32/Rev38e.pdf.

de información, sino que se requiere la transmisión del *know-how* relativo al tratamiento de crímenes específicos, así como a estrategias y técnicas de litigio. Esta labor se vislumbra complicada debido a limitaciones operativas y presupuestarias, ya que una por una parte, las pesadas cargas de trabajo en los tribunales reduce las posibilidades de capacitación y trabajo conjunto con autoridades locales, y por otra parte no existen recursos previstos para tales fines.

Otro punto neurálgico de esta justicia transicional lo constituye el manejo de los archivos. Más allá de los procesos judiciales, hay un aspecto central en la creación de los tribunales que de ningún modo debemos perder de vista: promover la paz y la reconciliación. Si bien los tribunales han contribuido de manera considerable en este sentido, un elemento importante para apoyar la reconciliación es un manejo adecuado de los archivos. Éstos pueden servir para distintos e importantes propósitos, entre ellos destacan proveer la materia prima para los procesos locales y formar la base de evidencias para Comisiones de la Verdad y Reconciliación Nacional. Asimismo, existe un gran valor educativo en los archivos por cuanto al acervo disponible para los historiadores y otros científicos sociales interesados en la región; de igual modo, dichos documentos pueden ser muy valiosos para combatir el revisionismo de ideólogos nacionalistas y para educar a futuras generaciones.

Los archivos requerirán de un manejo cuidadoso, particularmente en relación con los intereses de los distintos actores involucrados, a saber, la ONU, las instituciones judiciales locales, las víctimas y los testigos, así como los Estados y organismos internacionales que han proporcionado la información y el público en general en las respectivas regiones. Para lograr un control adecuado de los archivos, es necesario seguir ciertas reglas, comenzando por la Regla 70 relativa a información confidencial que al comprometer la protección de los testigos debe sólo hacerse disponible a las partes expresamente autorizadas por los emiso-

res de dicha información o por orden judicial.⁴⁷ Por ello, estos materiales deben quedar separados del resto de los archivos y no ser accesibles más que a un reducido número de funcionarios autorizados para manejar tales materiales.

Una parte vital de este principio es que la protección de los testigos debe ser prioritaria, es decir, que se antepondrá sobre la solicitud de acceso de cualquier otra parte interesada. Las reglas que se instrumenten para acceder a los archivos deben asegurar que toda medida de protección a los testigos será escrupulosamente seguida y que sólo podrá ser modificada mediante decisión judicial. Esto implica una capacidad judicial residual para supervisar estas cuestiones, ya que los testigos han confiado en las seguridades dadas por los tribunales, en cuanto a la protección de su identidad; en el caso de testigos reubicados en terceros países bajo acuerdos concluidos con éstos, la ONU está obligada ante dichos Estados y ante los propios testigos a cumplir con lo pactado. Más aún, hay testigos que han regresado a sus países de origen pero han padecido dificultades o amenazas como resultado de su testimonio y necesitan el apoyo de un programa de protección a testigos.

Un tercer principio es que la ONU tiene la obligación de desarrollar reglas claras sobre el acceso a los archivos. Como parte de este esquema, deberá haber cierta forma de desclasificación con el paso del tiempo para la mayoría de los documentos.

VII. REFLEXIONES FINALES

Frente al próximo cierre de los tribunales *ad hoc*, la ocasión es propicia para la evaluación de su trabajo. Desde el principio, estos órganos jurisdiccionales, herederos de Nuremberg, han sido muy cuidadosos en desmarcarse de dicho tribunal al evitar caer en “la justicia de los vencedores”. Creados bajo circunstancias políticas muy distintas a las prevalecientes en 1945 y con un apoyo diferenciado de las grandes potencias, estos tribunales han tenido di-

⁴⁷ *Idem.*

versos grados de éxito. La Corte de La Haya ha podido procesar actores de todos los sectores involucrados en las guerras de Croacia, Bosnia y Kosovo. Por su parte, la Corte de Arusha ha avanzado por etapas, primero tratando el genocidio antes de acusar a los miembros del gobierno actual. A casi quince años de establecido, el TPIR no ha podido cumplir con la segunda fase.

Valiéndonos de las cifras abajo citadas, podemos percatarnos del costo y el número de personas juzgadas por dichos tribunales. De ello podemos obtener diversas conclusiones, pero sin perder de vista que un mero ejercicio de costo-beneficio no es el más adecuado para medir el grado de justicia, debido a que el combate a la impunidad y la determinación de la verdad legal son valores que se justifican por sí mismos en situaciones tan graves como las aquí referidas.

VIII. EVALUACIÓN DE LOS TRIBUNALES⁴⁸

Tribunal Internacional para la Ex Yugoslavia (TPIY)

- Víctimas (estimado): 200,000
- Individuos acusados: 161
- Individuos efectivamente procesados: 108
- Individuos procesados en primera instancia: 71
- Procesados por grupo étnico: 81 serbios (64 serbio-bosnios, 12 serbios de Serbia y 5 serbio-croatas); 27 croatas (6 croatas de Croacia y 21 bosnio-croatas); 6 musulmanes (de Bosnia); 2 albaneses (de Kosovo) y 2 macedonios (de Macedonia).

Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)

- Víctimas: entre 500 mil y un millón
- Individuos acusados: 90

⁴⁸ Información oficial del TPIY y del TPIR.

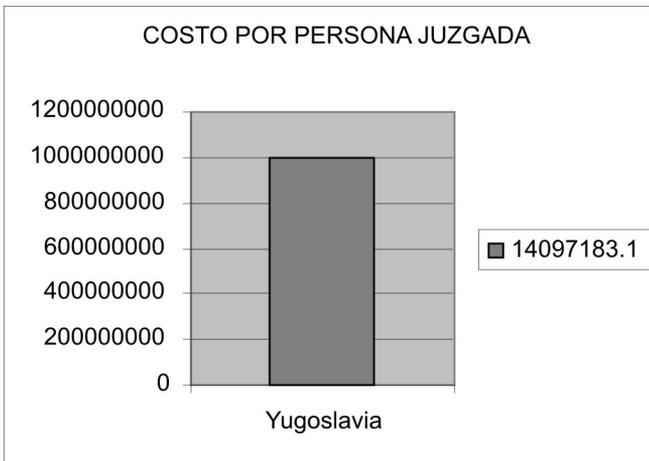
- Individuos efectivamente procesados: 67
- Individuos procesados en primera instancia: 35
- Procesados por grupo étnico: hutus solamente

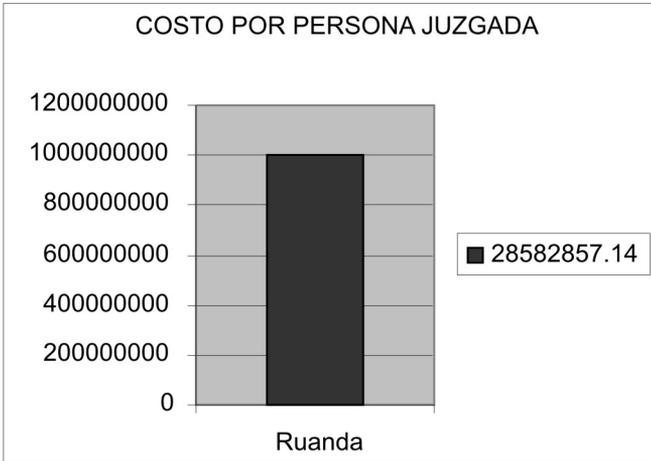
Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia (TPIY)

- Presupuesto anual: 170 millones de dólares (2008)
- Costo de creación: mil millones 300 mil dólares
- Costo total estimado: mil millones 900 mil dólares (hasta 2010)

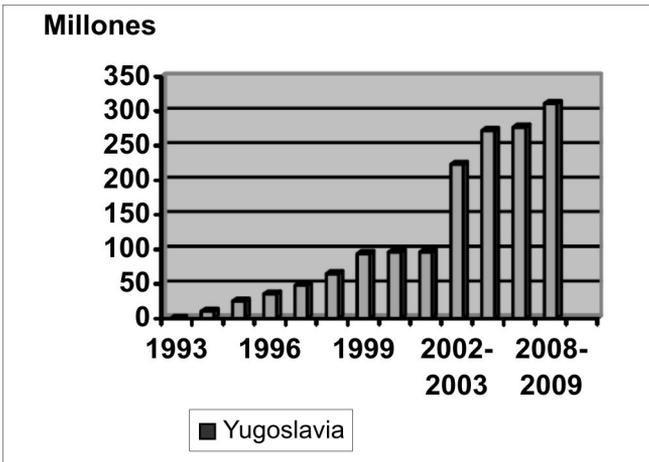
Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)

- Presupuesto anual: 135 millones de dólares (2008)
- Costo de creación: mil millones de dólares
- Costo total estimado: mil millones 400 mil dólares (hasta 2010)





Presupuesto anual del TPIY



IX. BIBLIOGRAFÍA

- ABC de las Naciones Unidas*, Nueva York, ONU, 1995.
- BENAVIDES, Luis, “La obligación de los Estados de reprimir los crímenes de guerra como parte de una justicia penal internacional”, *Revista Mexicana de Derecho Público, Administrativo, Constitucional, Internacional*, México, ITAM, 3 de abril de 2002.
- CRÓNICA DE LA ONU, Nueva York, ONU, vol. XXXI, núm. 2, junio de 1994.
- FIERRO, Guillermo, *La Ley Penal y el derecho internacional*, Buenos Aires, Desalma, 1977
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La jurisdicción penal internacional. Antecedentes y características”, en IBARRA ROMO, Mauricio I. (comp.), *Memoria del foro internacional, la soberanía de los Estados y la Corte Penal Internacional*, México, Poder Legislativo del Estado de México-Comisión de Derechos Humanos del Estado de México-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002.
- JUSTE RUIZ, José, “Crímenes internacionales y justicia universal”, en COLOMBER VIADEL, Antonio (coord.), *El nuevo orden jurídico internacional y la solución de conflictos*, Madrid, Instituto Intercultural para la Autogestión y la Acción Comunal, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- PORTILLA GÓMEZ, Juan Manuel, “Análisis y Perspectivas de la Corte Penal Internacional”, *Alegatos*, México, UAM Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2002, vol. 51
- , “¿Justicia en los Balcanes? El Fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el Genocidio en Bosnia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, vol. VIII
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1998.

- , *Tratado general de la organización internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- SAPIENZA, Rosario, *Diritto Internazionale casi é Materiali*, Giapicheli, Torino, 1999.
- SCHABAS, A. Williams, *The UN International Criminal Tribunals, The former Yugoslavia, Ruanda and Sierra Leone*, Cambridge, Univesity Press, 2006.
- UGALDE LÓPEZ, Antonio, “Los tribunales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda. La justicia penal internacional y su linaje sombrío”, en SANTIAGO CORCUERA, C. y GUEVARA B., José (comps.), *Justicia penal internacional*, México, Universidad Iberoamericana, Programa de Derechos Humanos.

X. CIBEROGRAFÍA

- Tribunal Penal para la ex Yugoslavia: <http://www.icty.org/>.
- Tribunal Penal para Ruanda: <http://www.ictt.org>.
- Juicios de Nuremberg: <http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/trials/nuremberg/NurembergIndictments.html>.
- <http://avalon.law.yale.edu/imt/imtchart.asp>.