



La criminalización de la barbarie: la Corte Penal Internacional

Juan Antonio Carrillo Salcedo*

TRAS la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional creyó que había comenzado una nueva era en la que los derechos humanos serían universalmente respetados. En efecto, los responsables de los crímenes de guerra, crímenes contra la paz y crímenes contra la humanidad fueron juzgados y condenados por los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg y Tokio; la Convención para la prevención y sanción de delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948, proclamó que éste es un delito internacional que los Estados se comprometían a prevenir y sancionar; la Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada el 10 de diciembre de 1948 como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deberían esforzarse; y las Convenciones de Ginebra de 12 de agosto de 1949, de Derecho Internacional Humanitario, contribuye-

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad de Sevilla.

ron por último a consolidar la convicción de que existen unos derechos humanos fundamentales que todos los Estados tienen obligación de respetar, incluso en tiempo de conflicto armado.

Entre la iniquidad y la impunidad

SIN embargo, aquella esperanza de los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial quedó sin realizar e incluso resultó frustrada en un mundo profundamente dividido por la guerra fría. En las últimas décadas, además, hemos sido testigos de violaciones gravísimas y masivas tanto del Derecho Internacional Humanitario como de elementales consideraciones de humanidad y de las normas internacionales de protección de derechos humanos.

Por otra parte, los responsables de estos crímenes han eludido con excesiva frecuencia el procesamiento y la condena por los tribunales de sus países, con lo que los hechos parecen confirmar las cínicas expectativas de criminales que, además de pretender justificar su crueldad fanática en cruzadas contra los enemigos, pensaban del siguiente modo: mientras tengamos el poder, ¿quién nos va a pedir cuentas?

Otras veces, leyes denominadas de «punto final» y de «obediencia debida» han impedido la investigación y sanción de los responsables, cómplices y encubridores, así como la adopción de las medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables de las violaciones de derechos humanos fundamentales.

De este modo, se estaba negando justicia a los millones de víctimas de gravísimas y masivas violaciones de derechos humanos fundamentales y de normas esenciales de Derecho Internacional Humanitario, a pesar de que los principios básicos de este último hayan sido calificados de *intransgredibles* por la Corte Internacional de Justicia, al responder en un Dictamen de 8 de julio de 1996 a una consulta hecha por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La comunidad internacional no disponía de ningún mecanismo para establecer la culpabilidad y sancionar a los autores, instigadores y cómplices de dichos delitos contra el Derecho de gentes, repudiados por elementales consideraciones de humanidad y las exigencias de la conciencia pública, a pesar de que moral y políticamente estaba obligada a descubrir, perseguir y sancionar adecuadamente a los autores y responsables de tales actos de barbarie, sin que presiones políticas de ningún estamento o gobierno puedan

abrir las puertas a la impunidad, ya que con ello se alentaría la ejecución de nuevos actos criminales en una espiral de venganza.

Necesidad de un poder penal sin fronteras

PERO la inculpación y la responsabilidad penal internacional individual de los responsables de violaciones graves y masivas de derechos humanos fundamentales y de principios básicos de Derecho Internacional Humanitario exigen un orden penal internacional que haga posible que tales delitos puedan ser perseguidos en cualquier país, con independencia del lugar donde se hayan cometido, pues ante hechos de esa naturaleza los conceptos de fronteras, territorialidad y soberanía no deben ser entendidos como obstáculos para la investigación penal de unos hechos que traspasan cualquier frontera. Tales crímenes, efectivamente, nos afectan a todos porque ponen en peligro los principios generales de civilización consagrados por las normas jurídicas de protección de derechos humanos fundamentales en el Derecho Internacional contemporáneo.

Dos caminos se abren en Derecho Internacional para lograr este objetivo civilizador: 1) de una parte, la expansión del ámbito de jurisdicción penal de los Estados respecto de los delitos contra la comunidad internacional y el Derecho de gentes, ampliando los supuestos en los que se reconoce el criterio de *universalidad* de la jurisdicción penal de los Estados, en cuyos ordenamientos jurídicos internos se va reconociendo progresivamente a los inculpados de dichos delitos contra la comunidad internacional; 2) de otra parte, la creación de Tribunales Penales Internacionales.

Esta última vía ha sido la utilizada por el Consejo de Seguridad con la creación en 1993 y 1994 de los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* para la antigua Yugoslavia y para Ruanda, en ejercicio de sus competencias en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Pero estos Tribunales no tienen carácter permanente ni alcance universal, por lo que no pueden sustituir a un tribunal internacional permanente con potestad para juzgar a individuos acusados de graves violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, dondequiera que las hayan cometido.

Estas deficiencias son las que, tras años de esfuerzos, pretende subsanar el Estatuto de la Corte Penal Internacional adoptado en Roma el 17 de julio de 1998, en el seno de una Conferencia diplomática convocada y auspiciada por las Naciones Unidas, en la que participaron delegados de 160 Estados,

así como observadores de 31 instituciones y organismos internacionales (entre ellas, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja, el ACNUR, y representantes de los tribunales penales internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda), y de 133 Organizaciones Internacionales No Gubernamentales.

Importa resaltar este último dato, porque las ONGs, especialmente consagradas a la defensa y promoción de los derechos humanos (entre ellas Amnistía Internacional, «*Human Rights Watch*», el Comité de Juristas para los Derechos Humanos, y «*No Peace without Justice*»), fueron un extraordinario acicate para que la Conferencia llegara a un resultado positivo. Estuvieron presentes en la mayor parte de las sesiones oficiales y de trabajo, tuvieron ocasión de intervenir en algunos debates, presentaron numerosos estudios y propuestas sumamente útiles en la elaboración del Estatuto, e hicieron en todo momento campaña cerca de las delegaciones gubernamentales en favor de sus aspiraciones.

La tarea de la Conferencia no era sencilla ni fácil, pues se trataba de articular en un mismo instrumento jurídico lo que en cualquier país sería materia propia de varias leyes: un Código Penal, una Ley orgánica judicial y una ley de enjuiciamiento criminal. Para lograr ese objetivo resultaba necesario, además, utilizar adecuadamente principios, reglas y técnicas procedentes de varios sistemas o tradiciones jurídicas, muchas veces difíciles de combinar.

El complejo proceso de negociación consistió básicamente en la búsqueda de un texto de consenso, en torno a un compromiso sobre el que se fue conformando una amplia mayoría. Al final, sin embargo, el consenso no fue posible por lo que la Conferencia adoptó el Estatuto mediante una votación en la que ciento veinte delegaciones votaron a favor (entre ellas España y todas las de la Unión Europea), siete en contra (entre ellas, la de Estados Unidos de América), y veintiuna se abstuvieron (en su mayoría, países árabes e islámicos).

Vigencia del Estatuto Penal Internacional

EL Estatuto entrará en vigor cuando alcance sesenta ratificaciones o adhesiones. Nacerá entonces una Corte Penal Internacional, permanente, complementaria de las jurisdicciones penales nacionales, que, con jurisdicción obligatoria respecto de los Estados, «estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional».

La competencia de la Corte se limitará, pues, a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto; en concreto, el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, y el crimen de agresión (una vez que, más adelante, se adopte una definición de esta última).

Es preciso insistir en este dato, ya que el ejercicio de la competencia de la Corte para actuar en los crímenes antes mencionados únicamente tendrá lugar respecto de situaciones en las que parezca que han sido cometidos dichos crímenes cuando alcanzan el umbral necesario para ser calificados como «*crímenes más graves de trascendencia internacional*».

El significado político y jurídico de todo ello es claro e inequívoco: como a menudo los Gobiernos nacionales no quieren, o no pueden, investigar dichos crímenes ni procesar a los responsables, un Tribunal Penal Internacional –permanente y con jurisdicción obligatoria– es imprescindible para reforzar el Derecho Penal Internacional y alcanzar los siguientes propósitos:

1) Poner a disposición judicial a los perpetradores de tales crímenes, a quienes se transmite un mensaje claro: que no se van a tolerar las violaciones graves, masivas o sistemáticas de derechos humanos y que quienes las cometan habrán de rendir cuentas;

2) Reforzar el respeto del Estado de Derecho, tanto en el plano nacional como en el internacional, ya que aquél no puede mantenerse si no se pone a disposición de la justicia a los individuos que vulneren elementales consideraciones de humanidad y las normas básicas de la conducta civilizada;

3) Hacer comparecer ante la justicia a quienes cometan graves violaciones de derechos humanos, a fin de que no puedan salir beneficiados de sus crímenes y, de este modo, poner fin a la impunidad;

4) Hacer posible, por último, que tanto las víctimas como sus familiares, y la sociedad en conjunto, conozcan la verdad, como deben y merecen, ya que sin justicia y sin verdad no puede existir una reconciliación duradera y eficaz.

Como acertadamente dijo el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, al finalizar la Conferencia de Roma, «la adopción de las bases para la creación de un Tribunal Penal Internacional para juzgar, con independencia e imparcialidad, a los responsables de genocidios, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión era un momento histórico, un momento de gran esperanza».

En efecto, con la criminalización de la barbarie, la humanidad ha encon-

trado definitivamente un lugar en el Derecho Internacional contemporáneo en la medida en que aquella noción, que estaba en el mundo de los mitos y en el imaginario de los pueblos y de los hombres, ha entrado por fin en la historia.

Nunca antes se había avanzado tanto en el camino de una justicia penal internacional digna de ese nombre. Ciertamente, la Corte Penal Internacional no será una panacea, pues su competencia no abarcará todos los casos de violaciones de los derechos humanos y habrá muchas ocasiones en que, por una u otra razón, política o de técnica jurídica, no podrá actuar; es innegable, además, que por sí sola la Corte no impedirá que sigan ocurriendo atrocidades y fechorías. Pero con su creación y efectivo funcionamiento —como reiteradamente ha puesto de manifiesto el embajador Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, jefe de la Delegación de España en la Conferencia Diplomática de Roma— se habrá dado un gran paso para combatir la impunidad.

Se han afirmado por tanto, en interés de las generaciones presentes y futuras, unos fines a cuya consecución contribuirá muy positivamente el establecimiento de una Corte Penal Internacional de carácter permanente, independiente, vinculada con el sistema de las Naciones Unidas y complementarias de las jurisdicciones penales nacionales, con competencia para juzgar a los individuos, sin distinción alguna basada en el cargo oficial que hubieren podido tener, responsables de crímenes contra la comunidad internacional que, por su misma gravedad, son imprescriptibles.

Entre la legislación y la ejecución

EN la valoración de lo logrado en la Conferencia de Roma sobre este «paso de gigante», como lo ha calificado Kofi Annan, deben ser cuidadosamente evitados tanto el optimismo ciego como el tono triunfalista, ya que se impone más bien una prudencia vigilante teñida de una brizna de «pesimismo de la inteligencia», que notoriamente es el mejor compañero del «optimismo de la voluntad».

Sin duda alguna, la Corte Penal Internacional traerá consigo un condicionamiento sin precedentes de la soberanía de los Estados, ya que el Estatuto es el único instrumento convencional de vocación general en materia de Derecho Internacional humanitario y de Derecho Internacional de los derechos humanos que prevé un mecanismo jurisdiccional con competencias para adoptar decisiones obligatorias.

No es, pues, insensato preguntarse si el Estatuto llegará a alcanzar los sesenta instrumentos de ratificación o de adhesión requeridos para su entrada en vigor, ni acerca de qué influencia ejercerá en este proceso la actitud de los Estados Unidos de América. En este orden de cosas, conviene recordar que el senador Jesse Helms, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, publicó en el *Financial Times* de Londres, en su edición del 31 de julio de 1998, un rotundo artículo contra la Corte Penal Internacional, con el siguiente título, bien significativo: «*We must slay this monster*» («*Tenemos que aniquilar este monstruo*»).

Para el senador Helms, los Estados Unidos deben intentar acabar con la Corte, e impedir que nazca, porque dicho Tribunal «pretende someter a juicio la política de seguridad de los Estados Unidos». «¿Pueden ustedes imaginar, pregunta el presidente del Comité de Relaciones Exteriores, lo que hubiera ocurrido si este tribunal hubiera estado ya en funcionamiento durante la invasión estadounidense de Panamá, o de la de Granada, o el bombardeo de Trípoli?» En ninguno de estos casos, escribía el Sr. Helms, los Estados Unidos «solicitaron el permiso de las Naciones Unidas para defender nuestros intereses. Y mientras yo siga respirando, los Estados Unidos nunca permitirán –y repito, nunca– que sus decisiones sobre seguridad nacional sean juzgadas por una Corte Penal Internacional».

Son explicables, aunque criticables, las pretendidas razones de Estados asiáticos, como la República Popular de China, o de Estados islámicos, ardorosos defensores del viejo y caduco dogma de la soberanía nacional. Mucho más criticables, e incluso inexplicables, resultan sin embargo los argumentos esgrimidos por un gran país occidental, los Estados Unidos de América, que a pesar de sus tradiciones ignora a las Naciones Unidas, desprecia la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia –órgano judicial principal de las Naciones Unidas– y confunde el orden internacional con una especie de *pax americana*, arrogante e imperial, impuesta unilateralmente.

Lo que irrita al senador Helms es que la Corte Penal Internacional pueda un día declarar que un ciudadano norteamericano está sujeto a su jurisdicción, sin importar lo que diga el Gobierno de los Estados Unidos. En la Conferencia diplomática de Roma, insiste, la mayoría «incluyó un tipo de *jurisdicción universal* en el Estatuto de la Corte, lo que se traduce en que, incluso si los Estados Unidos nunca firman el Tratado, o si el Senado se niega a ratificarlo, los países parte en el Tratado seguirán afirmando que los soldados y ciudadanos americanos están bajo la jurisdicción de la Corte».

Pero incluso si hay que esperar largo tiempo, la adopción del Estatuto es en sí misma, con independencia de su entrada en vigor, un acontecimiento

de alcance excepcional, pues define por vez primera, de modo sistemático, los grandes crímenes internacionales de los individuos, codificando y desarrollando el Derecho preexistente e introduciendo importantes innovaciones.

En este orden de cosas, creo que todo destina al Estatuto (en particular sus artículos 7 –en el que se definen los crímenes contra la humanidad– y 8 –en el que se definen los crímenes de guerra) a ser percibido –por los legisladores internos, la jurisprudencia interna e internacional, la práctica diplomática y la doctrina– como la consagración o cristalización del Derecho internacional general actualmente en vigor, cualquiera que pueda ser la suerte que corran las disposiciones convencionales.