

Conferencia de Revisión del Estatuto de RomaDistr.: general
30 de mayo de 2010ESPAÑOL
Original: inglésKampala
31 de mayo a 11 de junio de 2010**Gestión de los retos en lo tocante a la integración de los esfuerzos en pro de la justicia y los procesos de paz¹**

1. Existen como mínimo tres conjuntos distintos de retos que se corresponden a la relación entre los procesos de paz y la justicia. Algunos de ellos se pueden gestionar, reduciéndose las tensiones conexas, mediante una planificación previa y una cuidadosa elaboración de las opciones de política. No obstante, se han de examinar y de volver a examinar dentro de cada contexto nacional concreto, y ello con pocas presuposiciones en cuanto al planteamiento óptimo. Se han de respetar las importantes diferencias que existen entre las distintas circunstancias nacionales, y de esta premisa se derivan las diferencias en cuanto a las respuestas apropiadas en cada caso.

2. El primer asunto que se ha de considerar es la manera de abordar la exigencia de responsabilidades respecto de crímenes graves durante el curso de las negociaciones de paz. Se ha acumulado una experiencia tan considerable como diversa en este plano, y cada vez más se reconoce que es posible, en distintas formas y sin dificultades excesivas, abordar tanto los imperativos de la justicia como los de la paz. Los mediadores y profesionales de los derechos humanos han empezado a abordar los asuntos relacionados con las opciones de políticas, cronología y estrategia, y a fijarse en las lecciones derivadas de las anteriores experiencias de mediación.

3. Un segundo asunto bien diferenciado es el efecto que las actividades relacionadas con la justicia penal internacional podrían tener sobre las conversaciones de paz en curso (o a las previstas). Las investigaciones, las acusaciones o las órdenes de detención dictadas respecto de personas pertinentes para las negociaciones de paz, o que participan directamente en ellas, han suscitado preocupación. La figura relativamente nueva de un fiscal internacional independiente se percibe por algunos como un factor desestabilizador en potencia, y que por supuesto queda fuera del control del mediador y de las partes en las conversaciones. Si bien son las actividades de la Corte Penal Internacional las que han suscitado estas preocupaciones de forma más marcada en años recientes, existen experiencias tan importantes como diversas relacionadas con anteriores tribunales especiales o híbridos que también merecen consideración. Otro conjunto afín de retos que también afectan a las negociaciones se deriva de la amenaza de detención de antiguos dirigentes años después de que considerasen que se les había concedido protección al dar su acuerdo a la transición.

¹ Por Priscilla Hayner, escritora independiente establecida en Ginebra. La Sra. Hayner actúa en calidad de Asesora Principal del Centro para el Diálogo Humanitario y asesora del Centro Internacional para la Justicia Transicional. Ha redactado este documento en su capacidad personal.

4. Una tercera esfera de tensiones entre la justicia y la paz se produce en los años siguientes a la formalización de un acuerdo de paz (u otro tipo de transición posterior a un conflicto armado), cuando aún puede ser muy intensa la resistencia a la admisión de responsabilidades. Ante las medidas destinadas a exigir responsabilidades personales, las personas poderosas que habían estado involucradas en crímenes del pasado han respondido a veces con una amenaza implícita o explícita para la paz. El proceso de continuación cabal de la negociación de los términos, del progreso y del ritmo de la consolidación de la paz a menudo perdura durante años una vez que se ha concluido oficialmente un acuerdo de transición.

5. Estos tres retos – la negociación de la justicia, los efectos de la justicia internacional y la consolidación de la justicia – están relacionados entre sí, pero en gran medida constituyen retos diferentes.

A. La negociación de la justicia: opciones, cronología y contexto

6. Por definición, un acuerdo de paz requiere avenencia, y en última instancia cumplimiento, por parte de las personas con el máximo poder a la hora de sustentar (o de contener) la violencia. Algunas de ellas podrían haber estado implicadas en graves abusos, o haber tenido mando y control sobre las fuerzas que perpetraron abusos, hecho que podría señalar su posible complicidad en los crímenes por razón de la ‘responsabilidad del mando’. ¿Cuáles son las obligaciones del mediador, y cuáles las limitaciones respecto de las partes, en relación con la justicia para estos crímenes? ¿En qué grado ha sido este asunto un impedimento real para la paz?

7. A pesar de los retos aparentes, la experiencia de varias negociaciones de paz del pasado sugeriría que es posible y razonable incorporar las preocupaciones en cuanto a la justicia en los acuerdos mediante una cuidadosa elaboración y una consideración sincera de las opciones en materia de política. A medida que vamos aprendiendo respecto de estas experiencias anteriores, vemos surgir unos patrones sorprendentes.² Por ejemplo, no se debería dar por sentado que las partes en las conversaciones no tienen un interés personal en la justicia; de hecho, podrían plantear esta demanda en nombre de sus propias circunscripciones, cuyos miembros han sido victimizados. En otros casos, solo se ha prestado una atención mínima o superficial a los crímenes del pasado durante el transcurso de las conversaciones, o se ha llegado rápidamente a un acuerdo en cuanto a los elementos relacionados con la justicia, debido a la amenaza de que otros asuntos más polémicos (por ejemplo, la representación política) pudieran desbaratar los progresos logrados.

8. Si bien los procesos varían en muy gran medida, parece existir un amplio acuerdo en el seno de la comunidad internacional en cuanto a ciertos principios básicos. Muchos mediadores entienden que las garantías de impunidad ya no son aceptables, si bien insisten, y es razonable que lo hagan, en que la justicia se considere con sus matices y se fundamente en el contexto concreto del caso. La cronología y la forma de abordar esta cuestión, dentro de un conjunto de asuntos para el debate que son complejos y delicados, las han de determinar quienes más cerca están de las conversaciones.

² Se pueden hallar estudios casuísticos detallados en los que se documentan las negociaciones respecto de asuntos de justicia en: Laura Davis y Priscilla Hayner, *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC*, Centro Internacional para la Justicia Transicional (CIJT), marzo de 2009; Scott Cunliffe, Eddie Riyadi, Raimondus Arwalembun y Hendrik Boli Tobi, *Negotiating Peace in Indonesia: Prospects for Building Peace and Upholding Justice in Maluku and Aceh*, Institute for Policy Research and Advocacy, CIJT e Initiative for Peacebuilding, junio de 2009; Warisha Farasat y Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Nepal: Implications for Justice*, CIJT e Initiative for Peacebuilding, junio de 2009; Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Sierra Leone: Confronting the Justice Challenge*, Centro para el Diálogo Humanitario y CIJT, diciembre de 2007; y Priscilla Hayner, *Negotiating Peace in Liberia: Preserving the Possibility for Justice*, Centro para el Diálogo Humanitario y CIJT, noviembre de 2007. Todos estos estudios están disponibles en www.ictj.org.

9. Las inquietudes de la comunidad internacional de derechos humanos se han centrado principalmente en la justicia penal, en particular en la preocupación específica de que los acuerdos de paz no brindan la amnistía respecto de los crímenes graves. Esta situación se ha visto recalçada por la restricción explícita de las Naciones Unidas por la que se mantiene que sus representantes no pueden admitir la amnistía respecto de los crímenes de trascendencia internacional (crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio) ni de las violaciones flagrantes de los derechos humanos (una categoría más amplia de crímenes). Se considera que las amnistías son incompatibles con las obligaciones estipuladas en el Estatuto de Roma en relación con los crímenes de trascendencia internacional, así como en otros tratados internacionales que han sido ratificados por la gran mayoría de los estados.³ En ciertos casos, como el del Acuerdo Global de Paz de 2005 entre el norte y el sur del Sudán y el acuerdo de paz de Liberia de 2003, la resolución respecto de este asunto – con propuestas iniciales de amnistía, y contrapropuestas (en el caso de Liberia) de juicios por crímenes de guerra – consistió en dejar abierta la cuestión de la amnistía en la redacción del acuerdo, permitiendo así que el tema se abordara en el futuro.⁴

10. Huelga decir que muchos aprecian que la cuestión de ‘hacer frente al pasado’ ha de ir mucho más allá de las cuestiones jurídicas de la amnistía o el enjuiciamiento. Si bien el principio de ‘complementariedad’ de la Corte reviste importancia esencial, la debilidad de muchos sistemas judiciales nacionales hace poco probables los procesamientos de la gran mayoría de las personas acusadas de crímenes graves, especialmente a corto plazo. También es probable que se den pocos procesamientos en el plano internacional, ya sea por la Corte o por otros órganos, y los que tengan lugar se centrarán en las personas con la máxima responsabilidad. Por consiguiente, la justicia penal como respuesta solo puede ser una parte de la solución para los crímenes graves y a gran escala.

11. Así, las negociaciones de paz a menudo recurren a una serie de medidas distintas relacionadas con la justicia, como puede ser la búsqueda no judicial de la verdad mediante comisiones de la verdad; las reparaciones individuales o las basadas en las comunidades; o la posibilidad de investigar a las fuerzas de seguridad con el fin de depurar a quienes estuvieron implicados en abusos del pasado. Estas medidas se pueden aplicar con mayor rapidez y quizás pueden llegar a un mayor número tanto de víctimas como de acusados. No obstante, deberían considerarse como medidas complementarias a las judiciales, ya que en sí mismas no serían suficientes para cumplir con las obligaciones estipuladas en el Estatuto de Roma y en otros lugares. Lo más importante es que se puedan considerar estas opciones, y que el equipo de mediación cuente con las herramientas y la información necesarias para explorar o proponer una gama de posibilidades. Podría resultar útil recurrir a los conocimientos expertos: algunos errores aparentemente simples en la redacción de algunos acuerdos han llevado a considerables dificultades posteriores.

12. Sin embargo, sería un error presuponer que un acuerdo de paz debería abordar y estipular los pormenores de todas las iniciativas subsiguientes en materia de justicia. Efectivamente, es mejor que algunos detalles se decidan tras un período de consultas con el fin de incorporar los intereses de las víctimas y del público en general, lo cual podría no resultar posible dadas las fuertes limitaciones temporales (y quizás la confidencialidad del proceso) que predominan durante las conversaciones para la paz, máxime si las condiciones de seguridad siguen siendo poco consistentes. Algunos de los ejemplos más logrados de conversaciones de paz han incorporado un marco claro o unos principios básicos, al tiempo

³ El principio en contra de la amnistía respecto de los crímenes más graves se presenta con frecuencia creciente como una obligación emanante del Estatuto de Roma, más que de otras fuentes de derecho. En las conversaciones de 2008 en la República Democrática del Congo, por ejemplo, la Unión Europea dio instrucciones claras a su representante en la mediación en el sentido de que los crímenes del Estatuto de Roma no podían ser objeto de una amnistía. Véase *Difficult Peace, Limited Justice: Ten Years of Peacemaking in the DRC*, *ibid.*

⁴ Respecto de Liberia, véase *Negotiating Peace in Liberia*, *op cit.*

que hacían posible que los detalles se estipularan durante el curso de un proceso posterior a la firma del acuerdo. De hecho, las cuestiones relacionadas con la justicia suelen seguir planteándose, y siendo consideradas y vueltas a considerar, a lo largo de muchos años después de que se haya puesto fin oficialmente a un conflicto, a tenor de los cambios en las circunstancias nacionales y la posibilidad de mayores holgura e interés en cuanto a nuevas iniciativas.

B. Procesamientos internacionales en un contexto de consolidación de la paz

13. La Corte no es el primer tribunal internacional que ha investigado a o dictado una orden de detención contra un jefe de estado u otros agentes clave que participaban activamente en negociaciones de paz esenciales, o que se preparaban a participar en las mismas. La orden de detención dictada por la Corte contra el Presidente Omar al-Bashir del Sudán y las órdenes respecto de los principales dirigentes del Ejército de Resistencia del Señor en relación con sus acciones en Uganda han dado lugar a considerables inquietudes. En ambos casos, a los observadores les preocupaba que la amenaza de detención de agentes políticos clave para unos procesos de paz incipientes pusiera en peligro las conversaciones, o dificultara enormemente la firma de un acuerdo.

14. Sin embargo, el efecto final de las acciones de la Corte sobre los respectivos procesos de paz en el Sudán y en Uganda permanece como tema de debate; algunos señalan sus efectos positivos (por ejemplo, en Uganda se propiciaron unas conversaciones más serias y se alentó un trato más vigoroso de la justicia en los elementos de la propuesta final de acuerdo de paz). Muchos participantes próximos, entre ellos miembros esenciales del equipo internacional que daba estrecho apoyo a la mediación, llegaron a la conclusión de que la participación de la Corte no fue el motivo principal para que el dirigente del Ejército de Resistencia del Señor, Joseph Kony, no llegara a firmar el acuerdo en Uganda.⁵ Sin embargo, no se puede descartar como uno de los posibles factores. En última instancia, los efectos generales siguen siendo difíciles de apreciar tanto para Uganda como para el Sudán, especialmente debido a la fluidez de las situaciones, con sus múltiples factores que entran en juego y de hecho varían a lo largo del tiempo.

15. En otros casos, las acusaciones internacionales han tenido un efecto positivo en un proceso de paz. Ha sido posible alcanzar acuerdos de paz más serios y duraderos cuando ciertos jefes superiores, conocidos por la importancia de su participación en los abusos de la guerra, fueron eliminados de la ecuación política. Tanto en las conversaciones de paz de 2003 para Liberia como en las de 1995 en Dayton, destinadas estas últimas a poner fin a la Guerra en la ex Yugoslavia, se suscitó una preocupación considerable en cuanto a la posibilidad de que las acusaciones contra los principales dirigentes pudieran desbaratar las posibilidades de paz. Tanto la acusación contra el Presidente Charles Taylor de Liberia, por el Tribunal Especial para Sierra Leona, como aquellas contra los dirigentes bosnio y serbio, Radovan Karadžić y Ratko Mladić, respectivamente, por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia se anunciaron inmediatamente antes del inicio de las conversaciones de paz programadas. En ambos casos, según los participantes, las conversaciones fueron mucho más robustas, y se pudo lograr un acuerdo político más profundo, porque se evitó que estos dirigentes principales participaran en los debates. También quedó muy reducida la influencia de estos con posterioridad a las negociaciones.

16. Naturalmente, estos efectos políticos fácticos no pueden ser el objeto de una acusación o de una orden de detención, ni suponen el principal interés de un fiscal. No obstante, resulta útil reconocer los efectos positivos que se han derivado de unas acusaciones que tuvieron lugar en el contexto de conversaciones de paz activas. Una interrogante que

⁵ Entrevistas de la autora. Véase también: Michael Otim y Marieke Wierda, "Uganda: A Case Study on the Impact of the Rome Statute and the International Criminal Court", CIJT, mayo de 2010.

permanece abierta es la de cuándo, o en qué contextos, producirá un efecto positivo la justicia internacional sobre los esfuerzos de consolidación de la paz, y en qué contextos se considerará que su efecto es perjudicial. Lo que se ha de aceptar, sin embargo, es que no siempre se puede decir que su efecto sea negativo.

17. Otro reto grave respecto de los tribunales internacionales y los procesos de paz consiste en la amenaza de la detención y extradición de los dirigentes cierto tiempo después de alcanzarse un acuerdo para la transición. Se ha de reconocer que, especialmente en África, ha causado considerable preocupación el que se conoce como “efecto Charles Taylor”, que se considera como un factor que incrementa las dificultades para alcanzar acuerdos futuros. Esta observación no se refiere a la acusación contra Taylor en la mañana de la ceremonia inaugural de las conversaciones de paz (cuyo resultado fue que abandonara las conversaciones, celebradas en Ghana, para regresar inmediatamente a Liberia). Se refiere más bien a la detención de Charles Taylor y su traslado al Tribunal Especial para Sierra Leona para su juicio, poco más de dos años después de que se le concediera asilo en Nigeria. Existe una percepción generalizada de que estos hechos supusieron una violación de las garantías que le fueron dadas a Taylor cuando convino en abandonar Liberia y entregar el poder a su vicepresidente, permitiendo así que la guerra en Liberia llegara a su fin en agosto de 2003. Se dice que en el acuerdo oficioso alcanzado con Taylor se estipulaba que podría beneficiarse del asilo a condición de que no participara en política, ni en el plano regional ni en el nacional, ni tampoco en asuntos de seguridad. Sin embargo, en informes sistemáticos y fidedignos se indicaba que violó su acuerdo, por medio de comunicaciones sistemáticas con antiguos jefes militares o jefes de milicias en Liberia y también, se dijo, por medio de su apoyo directo a estos. La petición de extradición de Taylor cursada a Nigeria por la Presidenta de Liberia recientemente elegida, Ellen Johnson Sirleaf, se vio motivada en parte por las persistentes inquietudes regionales en cuanto a la desestabilización y la percepción del papel negativo que estaba llevando a cabo Taylor.

18. El malentendido en esta causa, se dice, ha causado nerviosismo en muchos otros contextos donde los dirigentes políticos o militares dudan a la hora de tomar en consideración unas promesas o arreglos similares, como son los propuestos por organizaciones regionales o internacionales, que podrían facilitar su salida del poder. Es verdad que la amnistía respecto de los crímenes más graves se suele considerar inaceptable, y si la Corte tiene competencia la protección al respecto que cabría esperar de los Estados Miembros de la Corte sería escasa. Sin embargo, existen arreglos que no llegan a constituir una amnistía y que podrían contribuir a las transiciones y a la reducción de este dilema. En la gran mayoría de estos casos no existe una acusación pendiente, como sucedió en el caso de Taylor, mientras que sí existe la urgencia respecto del cambio y de la transición.

19. Sin embargo, hay otro dilema que acecha inquietantemente tras esta idea, y que se pone de manifiesto en la reacción ante el dilema respecto de Charles Taylor. Un mediador podría preguntar: si no existiera la posibilidad de un arreglo fiable que pudiera ofrecer un futuro agradable, ¿cómo y por qué daría un hombre fuerte su acuerdo a dejar el poder? Si el procesamiento de todos los crímenes del pasado se llevara a cabo sin referencia alguna ni al contexto ni a los posibles efectos, ¿no existiría el riesgo de empeorar la situación en lo tocante a los derechos humanos, al prolongarse el conflicto? Más concretamente, si un dirigente abusivo se retirase y, pongamos por caso, pudiera proceder a desempeñar una función positiva en los asuntos transicionales y los esfuerzos en pro de la reconciliación, ¿no sería ello más importante y más valioso que amenazarle con la pena de prisión? Los defensores de los derechos humanos señalan que los cambios en las normas jurídicas internacionales en materia de estos derechos conllevan un margen de libertad muy escaso. Con el advenimiento de la Corte y el fortalecimiento de las normas contra la impunidad respecto de los máximos responsables de los crímenes más graves, cabe sencillamente que las garantías no sean posibles, al menos en su sentido más amplio. Ninguna amnistía nacional surtiría efecto fuera de las fronteras del país o para la Corte, y un trato en materia de asilo podría o no perdurar en

el tiempo, a medida que cambiara el contexto jurídico y político. Es aquí donde surgen los dilemas. La respuesta, quizás, arraiga de algún modo en nuestra comprensión de la función, el propósito y la intención de la responsabilidad en lo tocante a los derechos humanos. Efectivamente, muchos grandes profesionales de los derechos comprenden la posibilidad de que un planteamiento maximalista – que insista en la justicia plena para todos, en el muy corto plazo – no sea el más eficaz. Pero estas interrogantes quedan pendientes de solución, y son muy reales, y requieren de reflexión y debates adicionales.

C. La justicia durante la consolidación de la paz

20. Con independencia del contenido de un acuerdo de paz, la resistencia a unas medidas enérgicas de justicia a menudo perdura largo tiempo después de una transición oficial y del fin de una guerra. Las medidas en cuanto a la ejecución de la justicia podrían plantear dificultades. Los órganos de supervisión independientes, por ejemplo una misión de las Naciones Unidas en el país, podrían verse impulsados a centrar considerable atención en los medios y procesos de exigencia de responsabilidades, ya que éstos pueden tener un efecto de primera magnitud sobre el entorno político, e incluso sobre el entorno de seguridad. Cuando las comisiones de la verdad o las medidas de justicia penal empiezan a lograr avances, y especialmente cuando empiezan a identificar la responsabilidad individual, puede darse el riesgo de una reacción violenta por quienes estuvieron implicados en los abusos y aún conservan considerable poder político o militar.

21. En el caso más reciente, este tipo de dinámica se ha podido observar en Liberia, con la enérgica reacción que se dio ante el informe final de 2009 de la Comisión de Verdad y Reconciliación nacional, en el que se nombraba a más de cien personas – muchas de las cuales aún siguen ocupando posiciones de gran autoridad en la actualidad – y se recomendaba que fueran juzgados o inhabilitados para ejercer cargos políticos. Varios antiguos señores de la guerra se unieron para manifestar públicamente su rechazo de las conclusiones del informe, incluso llegando a insinuar que reiniciarían la guerra si fueran procesados. En Kenya, la resistencia por parte de los oficiales a la hora de establecer unos mecanismos nacionales fidedignos e independientes en lo tocante a las responsabilidades ha causado decepción a muchos observadores, tanto nacionales como internacionales. Son muchos quienes consideran ahora que la Corte es una de las únicas posibilidades de justicia respecto de la reciente violencia, a pesar del acuerdo de paz de 2008, que incorporaba un lenguaje enérgico en lo tocante al reconocimiento de responsabilidades, y a pesar de los importantes pasos que dio, poco después del acuerdo, una comisión de investigación independiente respecto de la violencia postelectoral.⁶

22. A menudo, la consolidación de unos mecanismos serios para la exigencia de responsabilidades requiere cuidadosos equilibrios y una negociación constante respecto de los límites de lo que es posible, y de cuándo lo es. Los agentes nacionales son quienes mejor situados están a la hora de evaluar esos extremos, puesto que comprenden las limitaciones en la práctica; y también, por supuesto, la voz de los agentes nacionales debería hacerse oír más allá del plano de la dirección política, abarcando a la sociedad civil en su sentido amplio, e incluyendo las voces de los individuos y las comunidades que más sufrieron los efectos de la violencia. En la actualidad se comprende muy bien que las circunstancias pueden cambiar, y que ciertas cosas que en su día eran imposibles pueden llegar a hacerse posibles con el tiempo. Esto se puede ver, por ejemplo, en los remarcables acontecimientos que han tenido lugar en Chile y en la Argentina, donde muchos centenares de acusados han sido detenidos o enjuiciados a lo largo de los últimos años, en relación con crímenes cometidos hace unos tres decenios, algo que hubiera sido inimaginable incluso diez años atrás.

⁶ El importante informe de la Comisión de Investigación de la Violencia Postelectoral en Kenya, presidida por el Juez Philip Waki, se publicó en octubre de 2008.

D. Conclusión

23. Puede que ya no sea posible excluir los asuntos relacionados con la justicia de las negociaciones de paz y las transiciones de la postguerra, ni sencillamente soslayar la amplia oposición a la idea de una impunidad general. Sin embargo, aún queda cierto margen de maniobra para elaborar la respuesta apropiada de la justicia, en el momento apropiado, a la hora de negociar y consolidar la paz. Aún así, existen tensiones y dilemas en la relación entre la justicia y la consolidación de la paz que no se pueden resolver fácilmente, y que se habrían de reconocer. Con el tiempo, tanto los mediadores como los profesionales de la justicia podrían adquirir una mayor habilidad a la hora de prever y gestionar cabalmente estos retos tan difíciles.

--- 0 ---