

Anexo V b)

Balance de la justicia penal internacional

Paz y justicia

Resumen del moderador*

A. Introducción

En su sexta sesión plenaria, celebrada el 2 de junio de 2010, la Conferencia de Revisión se ocupó del balance sobre el tema paz y justicia a partir del modelo aprobado por la Asamblea de los Estados Partes en la continuación de su octavo período de sesiones¹, su versión actualizada², los documentos de antecedentes³, así como otras contribuciones suplementarias recibidas⁴.

El programa de trabajo, preparado por los coordinadores, a saber la Argentina, la República Democrática del Congo y Suiza, consistió en una introducción por el moderador, Sr. Kenneth Roth; intervenciones de los cuatro panelistas, Sr. David Tolbert, Sr. James LeMoyné, Sr. Barney Afako y Sr. Youk Chhang; un segmento de intercambio entre los panelistas y los participantes en el panel; y un resumen del moderador.

B. Introducción por el moderador: Sr. Kenneth Roth, Director Ejecutivo de Human Rights Watch

1. El Sr. Roth dio comienzo al debate destacando que ya no había impunidad para los crímenes más graves y que este hecho había cambiado el mundo que se conocía hasta entonces. El cometido del panel era examinar las consecuencias de este nuevo mundo de justicia y el papel desempeñado por el establecimiento de la Corte Penal Internacional ("la Corte").

2. Al introducir el tema, el moderador afirmó que la justicia constituye en sí misma un fin importante. El Sr. Roth señaló asimismo que ya había algunos ejemplos de la interacción entre la paz y la justicia. De estos ejemplos se podía extraer algunas lecciones preliminares:

a) *A corto plazo:*

i) Afortunadamente, no se habían materializado las peligrosas consecuencias que según se predijo tendría la búsqueda de justicia.

ii) La inculpación de los criminales de guerra había contribuido a hacer progresar los procesos de paz gracias a la marginación de los actores nocivos.

iii) En cambio, incorporar en los gobiernos a personas con antecedentes de abusos, en un esfuerzo por asegurar la paz, con frecuencia había tenido a largo plazo consecuencias negativas no previstas.

iv) Las amnistías (implícitas o explícitas) a menudo tampoco habían conducido a la paz que se esperaba. En cambio, en varios casos habían emitido el peligroso mensaje de que los abusos serían tolerados y, por ende, habían alentado una mayor violencia.

* Publicado anteriormente con la signatura RC/ST/PJ/1/Rev.1.

¹ *Documentos Oficiales ... continuación del octavo período de sesiones ... 2010* (ICC-ASP/8/20/Add.1), parte II, ICC-ASP/8/Res.9, anexo II.

² RC/ST/PJ/INF.1.

³ RC/ST/PJ/INF.2, RC/ST/PJ/INF.3, RC/ST/PJ/INF.4, y RC/ST/PJ/INF.5.

⁴ *Declaración ministerial de la Red de seguridad humana sobre paz y justicia*, Red de seguridad humana, 23 de septiembre de 2009, *Justicia Transicional en Colombia. La Ley de Justicia y Paz: Una experiencia de verdad, justicia y reparación*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, mayo de 2010; *Declaración de Nuremberg sobre Paz y Justicia* (Alemania, Finlandia y Jordania), documento de las Naciones Unidas. A/62/885, 19 de junio de 2008.

b) *A largo plazo:*

- i) No hacer frente a los crímenes podría dar lugar a nuevos ciclos de violencia, incluso años más tarde. Los dirigentes políticos podían tratar de manipular las suspicacias y las desconfianzas resultantes de la impunidad en el pasado.
 - ii) Por otra parte, la justicia internacional puede tener la ventaja de alentar los enjuiciamientos nacionales e instigar reformas jurídicas a escala nacional.
3. Al finalizar su introducción, el Sr. Roth advirtió sin embargo que había también varios ejemplos que contradecían esas enseñanzas.

C. Panelistas

1. Sr. David Tolbert, Presidente del Centro Internacional para la Justicia Transicional

4. En su primera observación, el Sr. Tolbert destacó que, algunos años atrás, el tema de la paz y la justicia se habría abordado en términos de "paz contra justicia", en lugar de "paz y justicia", como se hacía en la actualidad. Sin embargo, había una serie de tensiones y problemas reales que era preciso tener en cuenta.

5. En primer lugar, el Sr. Tolbert señaló que las amnistías por los crímenes contemplados en el Estatuto estaban definitivamente excluidas. Si bien reconoció que los beneficios a largo plazo de la búsqueda de justicia compensaban sobradamente cualesquiera beneficios posibles a corto plazo de las amnistías, dijo que había que considerar los efectos a corto plazo de la búsqueda de procesamientos sobre las negociaciones en curso.

6. A este respecto, destacó que había que entender cabalmente la función del Fiscal. A juicio del Sr. Tolbert, el Fiscal debía comprender la situación sobre el terreno, no en el sentido de permitir que consideraciones políticas influenciaran la decisión de formular inculpaciones o iniciar investigaciones, sino respecto de su oportunidad. En síntesis, si bien no es deseable que un Fiscal haga política, éste debe tener un buen conocimiento de los asuntos políticos en juego. En el caso de la Corte, dijo el Sr. Tolbert, el Fiscal aplicaba un criterio adicional, que no figura en el Estatuto, centrado en los principales responsables de los crímenes. A fin de evitar el riesgo de politización, este criterio debía aplicarse en todos los casos de manera clara, transparente y pública.

7. Por último, el Sr. Tolbert explicó que, además de la justicia penal internacional, había otros mecanismos extrajudiciales que también podían utilizarse para crear una sociedad viable tras un conflicto, teniendo presente que, a fin de lograr ese objetivo, había que atender siempre las necesidades del pasado. Esos otros mecanismos, tales como las comisiones de la verdad y la reconciliación, las reparaciones (no limitadas a las indemnizaciones) y las reformas fundamentales, comprendida la del sector de la seguridad, podrían ser un complemento fundamental del recurso a la justicia penal para enjuiciar a los responsables de los crímenes más graves. En opinión del Sr. Tolbert, la justicia tradicional podría ser también un complemento de la justicia penal, pero habría que evaluar su eficacia en cada caso concreto.

2. Sr. James LeMoyne, Mediador, ex Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Colombia

8. El Sr. LeMoyne explicó que la justicia es únicamente uno de los muchos puntos de cualquier proceso de negociaciones de paz. Opinó que los procesos de paz que toman en cuenta la justicia son más sostenibles y duraderos que aquellos que no lo hacen, aunque había también algunos ejemplos en los que los procesos de paz habían sido satisfactorios aun sin que se hubiera tratado de que se hiciera justicia.

9. En referencia a los retos que afrontan los mediadores, el Sr. LeMoyne explicó que la manera más rápida de alcanzar el objetivo de los derechos humanos era poner fin a las guerras y, añadió, esta debería ser siempre la gran prioridad de los mediadores. A ese respecto, se facilitaría considerablemente la labor de los mediadores si éstos dispusieran de cierta flexibilidad para decidir cómo abordar las cuestiones relativas a la justicia, especialmente en lo referente al momento oportuno para la adopción de cada medida. No

obstante, esa flexibilidad no debería extenderse a los crímenes más graves contemplados en el Estatuto de Roma.

10. A este respecto, el Sr. LeMoyne destacó que era muy importante que las partes participantes en procesos de paz comprendieran que ya no existía la opción de la amnistía para los crímenes más graves, y que vivíamos actualmente en un nuevo mundo. Desde luego, esto dificulta más los procesos de paz, si bien cada caso es diferente y también lo son las personas que participan en él. A la larga, cuando las condiciones mejoren, la dinámica del proceso en sí modificará la posición de las partes negociadoras pero, para que ello ocurra, es fundamental, según el Sr. LeMoyne, que los mediadores sean capaces de establecer un entorno en el que los distintos actores puedan expresarse de manera muy franca y abierta.

11. Sobre la base de su propia experiencia en un proceso de paz en curso, el Sr. LeMoyne expresó dudas sobre la medida en que la idea de una nueva era de justicia internacional había penetrado en las mentes de los posibles autores de crímenes y del público en general, más allá de los círculos relacionados con la justicia internacional. De todos modos, puntualizó, el advenimiento de la justicia penal internacional suponía un avance tan revolucionario como el fin de la esclavitud o el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Concluyó señalando que quedaba todavía un largo camino por recorrer, puesto que nos encontrábamos únicamente en los primeros días de ese proceso.

3. Sr. Barney Afako, Asesor Jurídico del Mediador Principal de las negociaciones del proceso de paz de Uganda

12. El Sr. Afako comenzó declarando que, a su juicio, era innegable que había un dilema entre la paz y la justicia, que persistiría mientras hubiera conflictos. Explicó que lo que lleva a los gobiernos a la mesa de negociación en casos como los del norte de Uganda es la necesidad acuciante de actuar en el interés de su población. Entre otras cosas, los responsables de las políticas deben afrontar y abordar las consecuencias de los conflictos, tales como las poblaciones desplazadas, la pobreza y el VIH.

13. La experiencia de Uganda demostraba que las comunidades afectadas por la guerra propiciaban un enfoque flexible del problema, aunque no había una respuesta única a la cuestión de los puntos de vista de las víctimas del conflicto en el norte de Uganda. Cuando en 1999 se comenzó a hablar del acceso a la justicia en el norte de Uganda, la población afectada por la guerra consideró que la opción de ofrecer la amnistía al Ejército de Resistencia del Señor (LRA por sus siglas en inglés) constituía una señal necesaria para indicar a los insurgentes que se habían emprendido negociaciones serias para poner fin al conflicto.

14. La intervención de la Corte, explicó el Sr. Afako, fue motivo de júbilo para las comunidades afectadas por la perspectiva de detención de los dirigentes del LRA, y de grandes expectativas respecto del pronto final del conflicto y de la desmovilización de los niños soldados. Estas esperanzas se enfriaron cuando se comprendió que la Corte por sí sola no tenía atribuciones para ejecutar las órdenes de detención y que esta medida incumbía a los Estados. Las comunidades afectadas se vieron nuevamente ante el dilema entre la paz y la justicia.

15. En cuanto a saber si las inculpaciones de la Corte habían incitado al LRA a sentarse a la mesa de negociaciones, el Sr. Afako observó que las conversaciones de Juba no habían sido las primeras en que el LRA participaba en negociaciones sólo para retirarse de ellas más adelante. Aunque no podía ser categórico al respecto, estimaba que las órdenes de detención de la Corte habían sido un elemento determinante en la decisión de los dirigentes del LRA de no firmar el acuerdo de Juba. No obstante, las negociaciones se llevaron a cabo en el nuevo contexto en el que la comunidad internacional, por medio del Estatuto de Roma, había elegido un régimen jurídico que exigía que se enjuiciaran los crímenes más graves y eso podría dificultar las negociaciones de paz. El pueblo de Uganda y la comunidad internacional tendrían que vivir con las consecuencias de esa decisión.

16. El Sr. Afako señaló que, paralelamente al acuerdo de Juba, que contemplaba procesos judiciales nacionales y por lo tanto la aplicación del principio de complementariedad, se habían hecho gestiones oficiosas destinadas a convencer a los

dirigentes del LRA de que de este modo se respondería a sus preocupaciones por las inculpaciones de la Corte. Pero esos esfuerzos habían cesado a medida que la paciencia se agotaba a lo largo del proceso. De todas formas, según el Sr. Afako esa segunda alternativa seguía abierta ya que el Gobierno de Uganda podía actuar en cualquier momento sobre la base del texto de Juba. En el Tribunal Superior subsiste, como legado de ese texto, una sección especial encargada de examinar los crímenes más graves.

4. Sr. Youk Chhang, Director de la ONG Centro de Documentación de Camboya

17. El Sr. Chhang explicó que había acudido a la Conferencia de Revisión para aportar el testimonio de una víctima del genocidio de Camboya, que había costado la vida a dos millones de personas en un país que, por otro lado, era muy hermoso.

18. El Sr. Chhang subrayó que las víctimas querían justicia, sin importar el tiempo transcurrido desde que se cometieran las atrocidades en masa. El caso de Camboya, donde se había tardado 30 años en establecer un mecanismo para enjuiciar a los perpetradores, era elocuente. El Sr. Chhang destacó asimismo que la creación de las Salas Extraordinarias en los tribunales de Camboya constituía una respuesta largamente esperada a las demandas de justicia de las víctimas, que nunca habían olvidado sus padecimientos, aún cuando sus voces no habían sido escuchadas durante mucho tiempo. Las víctimas necesitaban reconocimiento y los juicios restauraron el sentido de humanidad.

19. A juicio del Sr. Chhang, la justicia concernía sobre todo al futuro. La justicia era fundamental para que las sociedades fracturadas pudieran avanzar y desempeñaba una función preventiva capital. En este contexto, era también importante ocuparse de la manera en que la historia se reflejaba en los manuales escolares, mediante inversiones en la educación de la población joven, fomentando así el conocimiento de los principios de derechos humanos y del genocidio en Camboya.

20. El proceso de acopio de pruebas, en el que el Sr. Chhang había participado activamente, había comenzado cuando la situación en el país no se había estabilizado plenamente, lo cual daba lugar a desafíos en materia de seguridad y redes políticas. Además, en un comienzo, las víctimas tenían reticencia para mostrarse puesto que el genocidio fue en todo momento un acto político. Sin embargo, en un lapso de 15 años se habían reunido más de un millón de documentos y películas, localizado y excavado 20.000 fosas comunes, localizado 196 establecimientos penitenciarios y realizado entrevistas respecto de 10.000 autores de crímenes.

21. El Sr. Chhang destacó también que no deseaba que las Salas Extraordinarias en los tribunales de Camboya dedicaran sus esfuerzos a la sensibilización u otros asuntos extrajudiciales, o que se convirtieran en una organización no gubernamental o en un centro de historia. Deseaba un tribunal auténtico que actuara como tal. Lo que la gente esperaba en Camboya eran sentencias firmes. A este respecto, el Sr. Chhang recordó que la población de las aldeas camboyanas se confundía cuando recibía información contradictoria de visitantes de diferentes instituciones u órganos, como las Naciones Unidas, fiscales y organizaciones no gubernamentales que realizaban tareas de sensibilización.

D. Segmento de intercambio entre los panelistas y los participantes

22. En el transcurso del segmento del panel dedicado al intercambio entre los panelistas y los participantes, numerosos Estados Partes, Estados no partes, organizaciones internacionales y no gubernamentales comentaron las diversas cuestiones planteadas por el moderador y los panelistas.

23. En respuesta a los puntos que fueron objeto del debate, el Sr. Afako observó que éste debía continuar de manera integrada y no limitarse a la cuestión del enjuiciamiento por cargos penales. Como lo había hecho notar también el Sr. Tolbert, se disponía de otros mecanismos. Sin embargo, el principio de que no se amnistiaban los crímenes contemplados en el Estatuto de Roma debería aplicarse a todos los mecanismos de justicia transicional.

24. El Sr. LeMoynes puntualizó que unas conversaciones o intercambios más nutridos entre la Corte, los mediadores y otros profesionales jurídicos ayudaría a comprender mejor la forma en que se podía llegar a una paz más duradera mediante la justicia.

25. En respuesta a las preguntas relativas a las víctimas, el Sr. Afako declaró que en las negociaciones de paz era de crucial importancia tener en cuenta los puntos de vista de las víctimas. Él mismo y el Sr. LeMoynes señalaron que, según su experiencia, en un comienzo las víctimas deseaban la paz y, una vez obtenida ésta, pedían justicia. El Sr. Chhang observó que ninguna sentencia podía satisfacer a las víctimas que habían perdido todo, pero que la verdad resultante de un proceso de justicia ofrecía una esperanza para el futuro. El Sr. LeMoynes subrayó la importancia de la educación en el contexto de los procesos de paz, tanto en lo relativo al establecimiento de los hechos históricos como a los medios no violentos de solución de los conflictos.

26. El Sr. LeMoynes estimó que las dos principales amenazas para la Corte eran el desafío abierto a las órdenes de detención y la posible percepción de que la investigación de situaciones por la Corte tenía el efecto de prolongar las guerras en lugar de detenerlas.

27. Se señaló que debería aplicarse una definición más amplia de la paz. De acuerdo con este parecer, la paz debería consistir no sólo en el cese de las hostilidades sino también en abordar las consecuencias de la guerra, tales como las enfermedades y la pobreza, que impiden el asentamiento de la paz.

28. El Sr. Tolbert observó que la justicia podría también fomentar el diálogo entre las comunidades y el debate, de manera más general, como en el caso de Camboya, donde el primer juicio de las Salas Extraordinarias en los Tribunales había tenido un impacto considerable.

E. Resumen del moderador

29. En su síntesis del debate, el Sr. Roth recalcó que la Corte Penal Internacional vivía sus primeros días y que necesitaba el apoyo de todos. Aunque estaba en una etapa temprana de su existencia, no cabía duda de que su establecimiento había dado lugar a un cambio de paradigma; ahora existía una relación positiva entre la paz y la justicia. Sin embargo, también había entre ambas tensiones que había que reconocer y solucionar. Esto se había hecho anteriormente de manera desequilibrada, mediante leyes de amnistía, con diversos grados de eficacia. En la actualidad, se reconoce que la amnistía ya no es una opción para los crímenes más graves contemplados en el Estatuto de Roma.

30. La secuenciación, que era una posibilidad planteada por algunos para resolver las tensiones entre la paz y la justicia, había tenido éxito en algunos casos, pero en otros había derivado en amnistías *de facto*. Al margen de la secuenciación, se observó que el Fiscal podía, a su discreción, influir sobre el momento de emitir órdenes de detención. El artículo 16 del Estatuto ofrecía la posibilidad de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aplazara las investigaciones o los enjuiciamientos en el interés del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

31. El debate había permitido plantear algunos de los nuevos retos derivados de la existencia de la Corte. Los mediadores tenían que hallar formas de convencer a las partes en el conflicto para que acudieran a la mesa de negociaciones, con inculpaciones posibles o en curso como telón de fondo.

32. En lo referente a las repercusiones de la justicia internacional, ésta podría en efecto derivar en la marginación de los promotores de la guerra y fomentar los esfuerzos de justicia a escala nacional, pero el posible efecto disuasivo de la justicia sólo podría obtenerse si se percibiera la justicia como norma más que como medida de excepción. Se planteaba también la duda de si en ciertas ocasiones la justicia prolongaba o no la guerra a corto plazo. Por otra parte, resultaba obvio que, a largo plazo, la justicia servía para prevenir las guerras.

33. Se convino en general que los mecanismos extrajudiciales, muy útiles en sí mismos, no podían considerarse una alternativa, sino un complemento de los procesos de justicia penal, en tanto que la Corte se concentraba en los responsables de los crímenes más graves.

34. En cuanto a las víctimas, la experiencia enseñaba que sus posiciones variaban con el paso del tiempo, puesto que en primer lugar su objetivo inmediato era la paz, y después se centraban en la búsqueda de la justicia. Se formularon preguntas sobre la manera de educar a las víctimas acerca de la opción de búsqueda de justicia, sin aumentar indebidamente sus expectativas.

35. En conclusión, el moderador observó que el establecimiento de la Corte Penal Internacional constituía un avance tan notable como la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Pidió a los Estados que tradujeran su compromiso en acción, en particular ejecutando las órdenes de detención y ayudando a reforzar el estado de derecho en todo el mundo, así como mediante la creación de nuevas instituciones sociales y económicas, a fin de lograr, a largo plazo, la justicia en un sentido más amplio.

36. El Sr. Roth pidió a los Estados y otras partes interesadas que se opusieran a quienes desafiaban a la Corte. La justicia, concluyó, nunca estará libre de enemigos.