

Tribunal Penal Internacional para Ruanda

Cometido del tribunal en la realidad africana

por Djiena Wembou

Vistas las atrocidades cometidas en Ruanda, entre abril y julio de 1994¹, la comunidad internacional se ha comprometido a hacer respetar el derecho internacional humanitario y a enjuiciar a los responsables de las infracciones contra ese derecho. Así, en virtud de la resolución 955 del 8 de noviembre de 1994, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció el Tribunal Penal Internacional para que enjuicie tanto a los presuntos responsables de genocidio y de otras graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Ruanda como a los ciudadanos ruandeses presuntamente responsables de dichos actos o violaciones cometidos en el territorio de Estados vecinos².

El Consejo de Seguridad ha sentado, pues, un precedente especialmente significativo, dado que se trata «del primer caso de un órgano judicial internacional competente en materia de violaciones del derecho

Djiena Wembou, de nacionalidad camerunesa, es coordinador para África en el Servicio de Asesoramiento del CICR, y reside en Abidján. Con anterioridad, el autor desempeñó diferentes funciones en la diplomacia de su país. Agregado de derecho público y titular de un doctorado de relaciones internacionales y de otro de derecho, ha dado clases en varias universidades de África y de Estados Unidos de América.

Original: francés

¹ Para un análisis más minucioso de los acontecimientos registrados en Ruanda, el año 1994, véase A. Guichaoua, *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993/1994)*, Université des Sciences et Technologie, Lille, 1995, pp. 523-531; Y. Ternon, *L'État criminel — Les génocides au XX^e Siècle*, Éditions le Seuil, París, 1995.

² Véase el texto de la resolución en la *Revue générale de droit international public*, vol. 98, 1994, p. 1066.

internacional humanitario en el marco de un conflicto interno»³. Pero, tratándose de un órgano judicial instituido por un órgano esencialmente político, en un contexto internacional en pleno cambio, cabe interrogarse acerca de las consideraciones político-jurídicas que rodearon la creación y el establecimiento del tribunal, y que han determinado, luego, la actitud de los Estados y su desconfianza o su apoyo, según el caso.

¿Cómo ven los Estados africanos el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)? ¿Cuáles son las consideraciones político-jurídicas en que se basa la postura de esos Estados con respecto al órgano judicial? ¿Qué cometido potencial puede desempeñar éste en la realidad africana, especialmente en el ámbito de la promoción del derecho humanitario? Preguntas a las que procuraremos responder en el marco del presente estudio.

Consideraciones político-jurídicas

Como ya es sabido, la actitud de los Estados africanos ha evolucionado de forma positiva, pasando de una falta de cooperación con el Tribunal, a comienzos de sus actividades, a un apoyo activo, desde la última Cumbre de la OUA, celebrada en Harare, los días 2 a 4 de junio de 1997. Esta desconfianza inicial⁴ se explica, en parte, por el hecho de que, al elaborar y aprobar la resolución 955, los miembros del Consejo no tuvieron en cuenta la postura de los Estados africanos ni de muchos países del Tercer Mundo en cuanto al procedimiento de creación del TPIR, a la competencia del Consejo de Seguridad en ese ámbito y, más en general, al fundamento jurídico de la constitución del Tribunal.

Postura de los Estados africanos por lo que atañe al proceso de constitución del TPIR

Los diferentes debates que precedieron, en las Naciones Unidas, al establecimiento del TPIR, giraron esencialmente en torno a la competencia

³ Véase comunicación del presidente Laïty Kama, «Le Tribunal pénal international pour le Rwanda et la répression des crimes de guerre», *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Actes du Colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Éditions Pedone, París, 1996, pp. 249-258.

⁴ La falta evidente de cooperación (incluso el recelo) de algunos Estados con respecto al TPIR quedó plasmada en la correspondencia que el presidente del Tribunal, señor Laïty Kama, dirigió al secretario general de la OUA para que interviniera ante los jefes de los Estados africanos instándoles a prestar su colaboración, en particular deteniendo y extraditando a los presuntos criminales, así como adoptando las oportunas disposiciones para que se les encarcelara en las prisiones de países africanos. Véase el informe del secretario general a la 64ª reunión ordinaria del Consejo de Ministros, OUA, Yaundé, 1996.

del Consejo de Seguridad para establecer un órgano de esa índole. Las opiniones discrepantes hacían referencia: a la elección del método institucional por oposición al método convencional preconizado por muchos Estados africanos y del Tercer Mundo; a la constitución del TPIR por el Consejo de Seguridad, y no por la Asamblea General, en contra de la preferencia de dichos Estados; por último, al fundamento de la competencia para establecer el TPIR en virtud del capítulo VII de la Carta, y no del capítulo VI, como exigían algunos países.

Preferencia de África por el método convencional

Al analizar las declaraciones que los delegados de los países africanos hicieron ante la Asamblea General, durante la primera quincena del mes de octubre de 1994, es evidente que el grupo africano habría preferido que el TPIR se constituyera por vía convencional, y no por vía institucional.

Como ya es sabido, el enfoque convencional (o tradicional) consiste en crear una jurisdicción *ad hoc* mediante tratado, jurisdicción considerada en la doctrina como la vía normal⁵. En apoyo de ese principio, muchos internacionalistas aducen dos argumentos procedentes, el primero, de la soberanía de los Estados, particularmente en materia de represión penal, y el segundo, del precedente del Acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945⁶.

Durante los debates de la Asamblea General, muchos representantes de África habían insistido en el hecho de que no se puede crear un órgano de tipo judicial sobre la base de una resolución de un órgano tan político como es el Consejo de Seguridad, y que el tratado era, pues, la vía más indicada. Sin embargo, el Consejo rechazó el método convencional en favor del enfoque institucional, por razones de celeridad y de conveniencia política⁷. En efecto, era imperativo crear rápidamente esa jurisdicción para hacer cesar lo antes posible los genocidios y las graves violaciones del derecho internacional humanitario. La aprobación de un tratado no sólo supone convocar una larga y costosa conferencia diplomática, sino que

⁵ R. Degni-Ségui, *La création du Tribunal pénal international — Historique et enjeux*, Declaración en el Seminario OUA/CICR acerca del TPIR y la aplicación del derecho internacional humanitario, Addis-Abeba, 1997 (no publicado).

⁶ En virtud de este acuerdo, firmado por Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido y Unión Soviética, se constituyó el Tribunal de Nuremberg, encargado de enjuiciar a los grandes criminales nazis.

⁷ Mutoy Mubiala, «Le Tribunal international pour le Rwanda», *Revue générale de droit international public*, tomo 99, 1995, p. 940.

nada indica que el tratado ultimado habría reunido, en un lapso muy breve, el número de ratificaciones indispensables para su entrada en vigor.

El segundo argumento de los delegados africanos, que coincide con la postura del grupo de los no alineados sobre la cuestión de la reforma de la ONU, consiste en hacer hincapié en la universalidad del TPIR, universalidad que habría podido garantizarse mejor mediante un acto fundador dimanante de la Asamblea General de la ONU (órgano principal de composición universal) que mediante una resolución de un órgano de composición limitada, como es el Consejo de Seguridad; además, éste está integrado por miembros que tienen derecho de veto.

Debate acerca del cometido del Consejo de Seguridad

Incluso admitiendo que la ONU pueda crear jurisdicciones *ad hoc*, los Estados del Tercer Mundo deseaban conferir una base democrática a la decisión de creación y hacer lo posible por que esos tribunales representen mejor a la comunidad internacional en su conjunto⁸. Así pues, les parecía normal que el TPIR, al igual que el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia, pudiera ser creado por la Asamblea General de la ONU, en cuyo caso el Consejo de Seguridad sólo habría desempeñado una función secundaria en toda esa cuestión de represión penal internacional del genocidio y de los crímenes de guerra.

Esa posibilidad también fue descartada, no sólo por cuestiones de celeridad, sino porque en el artículo 24 de la Carta se confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, cabe destacar que la cuestión más debatida en el marco de las consultas informales de la ONU fue el fundamento jurídico de la decisión del Consejo.

Fundamento de la competencia del Consejo en virtud del capítulo VII

Como es sabido, la creación del TPIR se fundamenta en el capítulo VII de la Carta. Es la solución elegida por el Consejo de Seguridad que, en su resolución 955 (1994), se basó en dos disposiciones pertinentes de la Carta, los artículos 39 y 41. El primero le permitía comprobar que el genocidio en Ruanda constituye «una amenaza a la paz y la seguridad

⁸ R. Degni-Ségui, *op. cit.* (nota 5), p. 15.

internacionales», y el segundo establecer el TPIR «con el propósito exclusivo de enjuiciar a los presuntos responsables de genocidio (...)».

Esta decisión se opone a la postura de muchos Estados del Tercer Mundo en general, y de África en particular, que estimaban que la decisión de crear una jurisdicción penal *ad hoc* no debería depender del ámbito de medidas coercitivas, sino más bien del capítulo VI de la Carta, relativo al arreglo pacífico de las controversias⁹.

A pesar de que cuando estableció el TPIR, el Consejo de Seguridad rechazó las tesis propuestas por muchos países africanos, éstos terminaron por aportar una extraordinaria contribución a dicho órgano judicial, dadas las garantías que ofrece y la necesidad de combatir la impunidad en el continente.

Apoyo prestado al TPIR por la OUA y por los Estados africanos

Dos años después de su creación, el TPIR se beneficia, hoy, del apoyo de la Organización de la Unidad Africana (OUA) y de sus Estados miembros, en particular tras su Cumbre, celebrada en Harare (Zimbabue), el mes de junio de 1997.

Garantías que ofrece el TPIR

Las garantías que ofrecen, tanto el TPIR como el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia, y que decidieron a África a apoyar al TPIR y a cooperar con él son la independencia y las reconocidas competencias de ese órgano.

a) Independencia del TPIR

Esa independencia está garantizada por el estatuto del Tribunal. Pero, para muchos Estados del Tercer Mundo, el punto más importante es la elección de los jueces por la Asamblea General, sobre la base de una limitada lista de candidatos seleccionados por el Consejo de Seguridad. Dicha elección de jueces por un órgano plenario de la ONU refleja la voluntad de universalización de la acción emprendida por la organización.

b) Competencias del TPIR

Es cierto que las competencias del TPIR son similares a las jurisdicciones de la postguerra; pero, en algunos casos, van incluso más allá. Por

⁹ A este respecto, véase C. Tomuschat, «A system of international criminal prosecution is taking shape», *Review of the International Commission of Jurists*, nº 50, 1993, p. 60.

ejemplo, cabe destacar, entre otras, la competencia *ratione personae*. En el caso del TPIR, se aplica no sólo a todos los criminales de guerra en principio, sino que es prioritaria al concurrir con la de las jurisdicciones nacionales.

La competencia *ratione temporis* no está vinculada a un hecho determinado, como es, en este caso, la muerte accidental de los presidentes de Ruanda y de Burundi, el 6 de abril de 1994, que se habría podido considerar como el acontecimiento que desencadenó la guerra civil y su retahíla de actos de genocidio¹⁰. Esta competencia es más amplia, dado que el TPIR ha de enjuiciar las violaciones cometidas entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994, y no sólo los crímenes cometidos a partir del 6 de abril de 1994¹¹. La competencia *ratione loci* no es menos importante: el Tribunal está facultado para enjuiciar no sólo las graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994 en territorio ruandés, sino también las cometidas en el territorio de los Estados vecinos.

Esas garantías ofrecidas por el TPIR indujeron a la OUA, por iniciativa de su secretario general, a examinar la cuestión de la cooperación entre los Estados africanos y el Tribunal, y a prestarle su apoyo político y moral.

Apoyo de la OUA al TPIR

A raíz de la solicitud que el presidente del TPIR hiciera en el seminario sobre el Tribunal Penal Internacional y la aplicación del derecho internacional humanitario, organizado conjuntamente por la OUA y el CICR, el secretario general de la OUA recomendaba a los jefes de Estado africanos, en su informe del 25 de mayo de 1997, que debatieran las dificultades con que había tropezado el TPIR para desempeñar su cometido y que le prestaran toda la cooperación requerida¹².

Por primera vez en su historia, la OUA evocó la cuestión de la represión penal de los crímenes de guerra y de las graves violaciones del derecho internacional humanitario, en el marco de los conflictos internos

¹⁰ Mutoy Mubiala, *op. cit.* (nota 7), p. 948.

¹¹ Informe del secretario general al Consejo de Seguridad, S/1995/134, del 13 de enero de 1995.

¹² Nota introductoria al informe del secretario general de la OUA, presentado en la 33ª reunión ordinaria de la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno, así como en la 66ª reunión ordinaria del Consejo de Ministros, Harare (Zimbabue), 26 de mayo a 4 de junio de 1997, p. 56.

en África. Los jefes de Estado se comprometieron a cooperar con el TPIR, en particular por lo que atañe a la detención de los presuntos culpables y a su extradición al Tribunal. Se hizo un llamamiento al secretario general de la ONU para que concediera un mayor apoyo financiero y material al TPIR. Por último, en el marco del acuerdo de cooperación OUA-CICR¹³, se invitó al secretario general de la OUA a proseguir sus esfuerzos de difusión y de imposición del respeto del derecho internacional humanitario, especialmente en las comunidades locales.

Desde entonces, ese elocuente apoyo político se ha traducido en la decisión de algunos Estados (Camerún, Gabón, Kenia) de trasladar, a Arusha, a los criminales perseguidos por el Tribunal. La cooperación entre el Tribunal y los Estados africanos se desarrollará a lo largo de los meses, teniendo en cuenta el cometido potencial que éste ha de desempeñar en la realidad africana, en particular por lo que a la difusión y a la aplicación del derecho internacional humanitario se refiere.

Cometido del TPIR en la realidad africana

Evidentemente, desde el comienzo de sus audiencias, el TPIR contribuye a la aplicación del derecho internacional humanitario. Pero ese órgano judicial está destinado, ante todo, a jugar un importante papel en África en cuanto a la difusión y a la promoción del derecho humanitario, a la lucha contra la impunidad, al fortalecimiento de la reconciliación nacional y al respeto de la dignidad humana.

Contribución a la difusión y a la aplicación del derecho humanitario

El comienzo de las actividades del Tribunal, en 1995, dio pie para un profundo debate sobre el derecho humanitario, en las universidades y entre los dirigentes políticos africanos. Nunca se habían organizado tantos coloquios en África como estos últimos años sobre las fuentes de ese derecho, las normas aplicables por el TPIR, las relaciones entre los Estados y el TPIR y el contenido de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977.

En Camerún y en Kenia, los tribunales nacionales tuvieron que pronunciarse sobre la cuestión de los ruandeses refugiados en esos países y decidieron, en algunos casos (como en Camerún), que esos sospechosos

¹³ Acuerdo de cooperación entre la OUA y el CICR, del 4 de mayo de 1992 — texto no publicado.

deberían ser extraditados al TPIR. En efecto, cabe destacar que es la primera vez que los tribunales nacionales de esos países han aplicado el «sistema de infracciones graves» previsto en los Convenios, y que se asume la responsabilidad penal en cuanto a los conflictos internos.

Por otra parte, los debates de la última Cumbre de la OUA y las cuestiones planteadas en los distintos seminarios nacionales sobre la aplicación del derecho internacional humanitario (organizados en África desde 1996 por el Servicio de Asesoramiento del CICR¹⁴) demuestran claramente que los dirigentes políticos africanos, los oficiales, los funcionarios e incluso la sociedad civil, quieren informarse mejor sobre el tema. Citemos, en particular, entre esas nociones, los crímenes de guerra, el genocidio, las violaciones graves del derecho de Ginebra, el fundamento de la responsabilidad personal de los autores de tales actos, la cooperación que hay que instaurar entre esos países y el TPIR, etc.

Esa toma de conciencia es, sin duda, un importante punto de partida para la revisión de las legislaciones penales nacionales de los Estados africanos. Debería permitir garantizar la represión penal nacional, complemento indispensable para los esfuerzos de la comunidad internacional emprendidos a fin de garantizar la represión penal internacional de los crímenes de guerra y de las graves violaciones del derecho internacional humanitario.

Algunos países africanos ya se han puesto en contacto con el CICR por lo que atañe a la armonización de su código penal con los requisitos estipulados en los Convenios de Ginebra. Algunos Estados, como son Benin, Malí, Níger y Burkina Faso, han solicitado la asistencia del CICR —en particular de su Servicio de Asesoramiento— para revisar la respectiva legislación penal civil y militar. Dicho de otro modo, la existencia del TPIR y el comienzo de sus actividades contribuyen a la reflexión iniciada en África sobre el derecho humanitario, así como a su difusión y a su promoción.

Con respecto a la contribución del TPIR a la difusión, cabe destacar, asimismo, los llamamientos hechos por los órganos rectores de la OUA con miras a la aplicación y al respeto del derecho internacional humanitario. De hecho, la Cumbre de Harare, el Consejo de Ministros y el Órgano

¹⁴ El año 1996, tuvieron lugar seminarios sobre la aplicación del derecho internacional humanitario en los siguientes países: Côte d'Ivoire, Etiopía, Senegal (asimismo, en 1997), Nigeria; y, en 1997: Mozambique y Benin.

central del mecanismo de la OUA para la prevención, la gestión y el arreglo de los conflictos han instado, muy a menudo, a los Estados africanos a:

- ratificar los tratados internacionales de derecho internacional humanitario, en particular los Convenios de Ginebra de 1949, los Protocolos adicionales de 1977 y la Convención sobre ciertas armas convencionales de 1980¹⁵;
- respetar ese derecho y garantizar su aplicación mediante la adopción de medidas nacionales apropiadas;
- garantizar la seguridad del personal humanitario;
- reprimir las violaciones del derecho internacional humanitario;
- cooperar con el TPIR y prestarle toda la asistencia necesaria.

Cometido potencial del TPIR en la lucha contra la impunidad

Gracias a las sentencias que habrá de dictar en los casos que juzgue, el TPIR contribuirá a reducir la impunidad en África, ya que dichas sentencias demostrarán a los responsables políticos y militares y a los jefes de guerra que, un día, pueden ser perseguidos, enjuiciados y castigados por las violaciones del derecho internacional humanitario que hubieren cometido en el marco de un conflicto interno.

Como hizo saber el Tribunal para ex Yugoslavia en las observaciones que dirigió al Comité *ad hoc* de la Comisión de Derecho Internacional para la creación de un tribunal penal internacional permanente, «el establecimiento, por el Consejo de Seguridad, de tribunales *ad hoc*, como son los constituidos para ex Yugoslavia y Ruanda, representa un considerable progreso en la lucha contra las violaciones de los derechos humanos y responde a la preocupación fundamental de que la justicia internacional contribuya a instaurar una paz real y duradera en los países destrozados por los conflictos armados y en los que, incluso, la dignidad es conculcada a gran escala»¹⁶.

En Ruanda, como en los demás países víctimas de conflictos armados, la reconstrucción nacional y la recuperación social y económica están

¹⁵ Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, del 10 de octubre de 1980.

¹⁶ Citado por Mutoy Mubiala, *op. cit.* (nota 7), p. 938.

supeditadas a la reconciliación entre grupos étnicos, basada en una justicia imparcial y neutral. Efectivamente, mientras no se haya hecho justicia, el odio étnico puede perpetuarse. Y, en un contexto de esa índole, el sentimiento de impunidad justifica la multiplicación de los crímenes. Castigando a los culpables de las atrocidades cometidas en Ruanda el año 1994, el TPIR contribuirá seguramente a reducir la impunidad y a facilitar la reconciliación nacional.

Cometido potencial en cuanto al desarrollo del derecho humanitario

Por supuesto, el cometido del TPIR no es desarrollar el derecho internacional humanitario. Sin embargo, cabe señalar que, como todo órgano de índole judicial, tendrá que esclarecer, en el marco de sus actividades, las normas de derecho aplicables, determinar las normas consuetudinarias relativas a los conflictos armados no internacionales, evaluar los actos de los criminales con respecto a las disposiciones pertinentes de los Convenios y del Protocolo adicional II, entre otros. Esto contribuirá, sin lugar a dudas, a reafirmar el derecho humanitario, esclarecer y determinar el alcance y el contenido de las normas de ese derecho y, en algunos casos, a impulsar su desarrollo.

Conclusión

El establecimiento del Tribunal Penal Internacional para Ruanda simboliza el rechazo de la impunidad. Refleja, asimismo, el compromiso de la comunidad internacional por hacer respetar el derecho internacional humanitario y juzgar a los responsables de las graves violaciones de éste.

Cabe destacar que, a pesar de las controversias político-jurídicas que animaron los debates en la ONU cuando se creó el Tribunal *ad hoc*, los Estados africanos le prestan, hoy, un gran apoyo.

Para que el Tribunal pueda desempeñar el importante cometido que le corresponde en cuanto a la promoción de la reconciliación nacional en Ruanda y a la lucha contra la impunidad, tanto en ése como en los demás países de África, es necesario que la comunidad internacional pueda proporcionarle los oportunos medios humanos y materiales para el buen cumplimiento de su misión.