

El Tribunal Penal Internacional para Ruanda: ¿Se han examinado todas las cuestiones? ¿Puede compararse con la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica?

por Gerhard Erasmus y Nadine Fourie

La reacción internacional ante el problema ruandés

La reacción de la comunidad internacional ante la matanza y el genocidio en Ruanda ha sido, a veces, reticente e inadecuada¹. Esto se debe, en parte, a la cantidad de recursos humanos y materiales que habrían sido necesarios para restaurar la paz y resolver las cuestiones más fundamentales del derrumbamiento del Estado mismo². Sin embargo, la experiencia de Ruanda también plantea serios interrogantes acerca de la adecuación de las estructuras internacionales y regionales encargadas de mantener y restaurar la paz.

Son discutibles los principios y las suposiciones en que se basa el Consejo de Seguridad con respecto a situaciones como la de Ruanda. La

El profesor Gerhard Erasmus y Nadine Fourie trabajan en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Stellenbosch, Sudáfrica.

Original: inglés

¹ En un informe para el Consejo de Seguridad, el secretario general señala que la tardía reacción de la comunidad internacional ante el genocidio demostraba, gráficamente, su falta de preparación para reaccionar con una pronta y decisiva acción a las crisis de índole humanitaria causadas por conflictos armados. Opina que es necesario revisar todo el sistema para potenciar su capacidad de reacción. *The United Nations and the situation in Rwanda*, Documento de referencia de las Naciones Unidas, abril de 1995, p. 13.

² Según cálculos hechos en 1994, de una población total de casi 7 millones, 500.000 ruandeses resultaron muertos, 3 millones fueron desplazados internamente y más de 2 millones habían huido a países vecinos. *Ibid.*, p. 17.

realidad de los ingentes sufrimientos humanos y la desestabilización de toda la región eran tan evidentes como el hecho de que la situación estaba prevista en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, en el caso de Ruanda no se logró la resolución política necesaria para convenir en que esta tragedia africana era, de hecho, una amenaza para la indivisibilidad de la paz internacional.

Aunque no se ha resuelto el «problema» de Ruanda, se espera que el Tribunal Internacional para Ruanda contribuya en el proceso de normalización y «reconciliación» necesario para restaurar la paz en la sociedad y recobrar la estabilidad del Estado. En este artículo examinaremos brevemente su cometido y trataremos de imaginar su impacto. ¿Contribuirá el Tribunal para Ruanda en la promoción del respeto del derecho humanitario? ¿Cómo ayudará a resolver problemas similares en otras partes del mundo?

Se constituyó el Tribunal con la creencia de que «las personas responsables de infracciones graves contra el derecho internacional humanitario y de actos de genocidio deben ser enjuiciadas» y, al mismo tiempo, con la esperanza de restaurar la «reconciliación nacional» y el «respeto de los derechos fundamentales de las personas». La verdadera necesidad es, al parecer, el restablecimiento del Estado ruandés.

Para ello, es necesario restaurar «la administración civil» y reconstruir «la infraestructura social y económica del país». ¿Se da la debida importancia a este último objetivo? ¿Pueden alcanzarse la justicia y la reconciliación al mismo tiempo? ¿No se elude acaso la cuestión más importante de saber si Ruanda es una nación-estado viable?

Compararemos, a continuación, el Tribunal para Ruanda y la Comisión Sudafricana de la Verdad y la Reconciliación. A pesar de las claras diferencias tanto en la historia de ambos países como en los cometidos del Tribunal y de la Comisión, la finalidad de estos dos organismos es, en cierta medida, la reconciliación y la reconstrucción de la sociedad. ¿En qué aspectos son comparables? ¿Cuáles son las probabilidades de éxito?

El cometido del Tribunal para Ruanda

Se instituyó el Tribunal después de que se cometieran los más graves actos de genocidio. Las negociaciones para el alto el fuego comenzaron, el año 1994³, en un marco más amplio, concretamente en la búsqueda de

³ Tras la aprobación, en 1994, de la resolución 918 del Consejo de Seguridad.

una solución política y de reconciliación nacional. Se reconocía que éstos eran objetivos a largo plazo y que debían perseguirse en el marco del Acuerdo de Paz de Arusha, firmado en agosto de 1993. Las negociaciones y la toma de las consiguientes medidas tuvieron lugar, en cierta medida, en un contexto de intervención internacional. Saber si la «internacionalización» va lo suficientemente lejos es una cuestión totalmente distinta. El proceso sudafricano es muy diferente en este aspecto. El proceso de la transición a una sociedad democrática se emprendió en un plano nacional, y en este mismo contexto se constituyó la Comisión de la Verdad.

El proceso de Ruanda se basa en consideraciones humanitarias a nivel internacional y en la intención de enjuiciar a los autores de actos de genocidio. No se han examinado debidamente las implicaciones que tiene este enfoque para la reconciliación nacional. Las dos bases del proceso más amplio son la justicia y la reconstrucción de la sociedad ruandesa, que están directamente interrelacionadas. Con respecto al Tribunal para Ruanda, se alude a esta última base —la reconstrucción y la reconciliación a nivel nacional—, pero no forma parte directamente de su cometido.

El Consejo de Seguridad solicitó el establecimiento de una Comisión de Expertos para investigar violaciones concretas del derecho internacional humanitario⁴. Según la investigación de la Comisión, ambas partes en el conflicto cometieron graves violaciones de este derecho. Se comprobó, posteriormente, que se habían cometido actos de genocidio contra el grupo tutsi. Se decidió instituir un tribunal penal internacional para tratar estas violaciones.

El Tribunal para Ruanda fue instituido por el Consejo de Seguridad, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas⁵. En ese capítulo se autoriza a las Naciones Unidas a actuar con respecto a las amenazas contra la paz internacional, a los quebrantamientos de la paz y a los actos de agresión. Así pues, la acción emprendida de conformidad con dicho capítulo, muestra claramente la importancia internacional y la gravedad del problema de Ruanda.

Se decidió instituir el Tribunal tras solicitud del Gobierno de Ruanda. Su finalidad es enjuiciar a las personas responsables de genocidio y otras

⁴ Resolución del Consejo de Seguridad 935 (1994).

⁵ *idem*.

violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Ruanda y en el territorio de Estados vecinos entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994. El Tribunal tiene competencia para enjuiciar a las personas que hayan cometido actos de genocidio como se determina en los Estatutos del Tribunal. En el artículo 2 se define el genocidio como: matar a miembros de un grupo nacional, étnico, racial o religioso; causar lesiones graves por lo que respecta a la integridad física o mental de los miembros del grupo; acarrear la destrucción física del grupo; impedir los nacimientos y trasladar por la fuerza a los niños. Además del genocidio, son punibles la conspiración para cometer genocidio, la instigación directa y pública a cometer genocidio, la tentativa de genocidio y la complicidad en él. Se incluyen también, y se especifican, los crímenes contra la humanidad y las violaciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y del Protocolo adicional II.

El Tribunal tiene jurisdicción sobre las personas naturales, y no están eximidas de la responsabilidad penal individual si el acto ha sido cometido por órdenes de superiores. La jurisdicción abarca el territorio de Ruanda, así como el territorio de Estados vecinos por lo que atañe a estas violaciones⁶. Se solicita a otros Estados que presten cooperación y asistencia al Tribunal. Aunque se reconoce la jurisdicción concurrente⁷ con respecto a otras instancias, el Tribunal tendrá primacía con respecto a los tribunales nacionales de todos los Estados⁸. En los Estatutos se incluye el principio de *non bis in idem*.⁹

El Tribunal está constituido por dos Salas de Primera Instancia, una Sala de Apelaciones, un fiscal y una secretaría. Las Salas están integradas por once magistrados independientes, de los cuales tres prestan servicios en cada una de las Salas de Primera Instancia y cinco en la Sala de Apelaciones. Se determina muy detalladamente la elección de los magistrados y se ponen de relieve los criterios de imparcialidad y la integridad,

⁶ Artículos 1 y 7 de los Estatutos del Tribunal Internacional para Ruanda (en adelante «los Estatutos»).

⁷ Artículo 8 (1) de los Estatutos.

⁸ Artículo 8(2) de los Estatutos.

⁹ En el artículo 9 de los Estatutos se estipula que la norma de *non bis in idem* se aplica estrictamente al caso de una persona ya juzgada antes por el Tribunal Internacional. Hay algunas excepciones en cuanto a la norma con respecto a una persona previamente juzgada ante un tribunal nacional, entre ellas si la causa de la persona no fue tramitada diligentemente o si la vista de la causa por el tribunal nacional no fue imparcial e independiente.

así como las calificaciones y experiencia necesarias de dichos magistrados.

En los demás artículos de los Estatutos, se determinan los poderes, los derechos del acusado, la protección de las víctimas y de los testigos, los fallos, las penas, las apelaciones, la revisión del fallo, la ejecución de las sentencias, el indulto o la conmutación de penas y las prerrogativas e inmunidades del Tribunal. Las Naciones Unidas sufragan los gastos del Tribunal, de conformidad con el artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas.

Las penas de encarcelamiento se cumplirán en Ruanda o en uno de los Estados que hayan notificado que están dispuestos a aceptar a condenados¹⁰. Los condenados pueden pedir el indulto o la conmutación de la pena, de conformidad con la legislación del Estado donde estén encarcelados. Esto sólo puede tener lugar tras evacuar consultas con los jueces del Tribunal para Ruanda.

Se deduce así que el Tribunal debe funcionar como un verdadero tribunal internacional, aunque no sea de índole permanente. Esta dimensión internacional da a entender que hay un compromiso internacional para resolver el problema de Ruanda, pero puede ser también una debilidad. El éxito de la labor del Tribunal dependerá de la cooperación que presten algunos Gobiernos independientes. Sin embargo, las esperanzas que inicialmente se tenían no se han visto realizadas hasta la fecha. Esto se debe, entre otras cosas, a que la situación en la zona cambia constantemente y perduran los consiguientes problemas de estabilidad en esos países, como lo ilustra la reciente toma del poder en Zaire. Muchos de los refugiados aún no han regresado a Ruanda.

El Tribunal tropieza con dificultades básicas para el desempeño de su cometido. Por una parte, tiene que garantizar la responsabilidad individual y tratar el problema de «la cultura de impunidad». Por otra, debe cumplir un requisito más amplio, es decir, velar por la reconciliación y «reconstruir» la sociedad y el Estado ruandeses. Cabe dudar de la compatibilidad de estos objetivos, al menos dada la manera de perseguirlos actualmente. Lo que hoy podemos comprobar es que no se ha resuelto esta contradicción.

El proceso de reconciliación de Sudáfrica se basa en una filosofía diferente. Es un ejercicio de pragmatismo y de compromiso ideado por los sudafricanos mismos.

¹⁰ Artículo 26 de los Estatutos.

¿Funciona bien el Tribunal para Ruanda?

Al parecer, el Tribunal debe enfrentarse a muchísimos problemas prácticos. Algunos se relacionan con la cooperación que actualmente prestan las autoridades ruandesas y otros se deben a la falta de efectividad de las investigaciones en Ruanda y a la limitada índole de su cometido. Algunos crímenes han sido cometidos por las personas actualmente en el poder en Ruanda y, si el Tribunal no puede hacer investigaciones acerca de ellas, se corre el peligro de caer en la «justicia selectiva», un grave obstáculo para la reconciliación y para la reconstrucción. La labor del Tribunal también resulta afectada por la ineficaz protección de los testigos y la inadecuada infraestructura administrativa. Dimitió uno de los abogados nombrados para defender a un acusado y declaró que el Tribunal no lograría desempeñar su cometido. Cabe temer que se piense que no se hace justicia, que se considere que el proceso es parcial y que no podrá contribuir a la reconciliación y a la estabilidad¹¹.

Otro problema es que los tribunales ruandeses incoan acciones simultáneas para la detención y la condena de los sospechosos. Una de las discrepancias de este doble sistema de enjuiciamiento es que, a pesar de que el Tribunal Internacional se ocupa de los casos más graves, los tribunales nacionales dictan sentencias más severas¹². Los dos primeros acusados condenados por genocidio y violación fueron sentenciados a muerte por un tribunal ruandés, aunque, al parecer, eran actores secundarios en el genocidio¹³.

Parece ser que estos problemas han salido a la luz y que se están resolviendo. Para que el tribunal tenga éxito, debe cooperar con las autoridades de diferentes países, incluidas las de Ruanda, pero parte del problema actual es el grado de voluntad para hacerlo. Cabría ampliar el cometido del Tribunal para investigar las acciones de personas no cubiertas por el actual estatuto.

El Tribunal no tiene los medios adecuados para hacer frente a la complejidad política de la situación. Debe desempeñar su tarea en un

¹¹ Según declaración de un magistrado belga designado para defender a algunos acusados, que después dimitió.

¹² De conformidad con el artículo 23 de los Estatutos, el Tribunal sólo puede imponer penas de encarcelamiento.

¹³ F. Viljoen «*The role of the law in post-traumatised societies: Addressing gross human rights violations in Rwanda*», *De iure*, 1997, p. 25.

contexto de inestabilidad zonal general. El Tribunal para Ruanda no actúa en el mismo contexto que el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg¹⁴, cuya acción se llevó a cabo después de haber finalizado una guerra y cuando se reunían las condiciones necesarias para realizar una investigación penal efectiva y para castigar a los culpables. En el caso del Tribunal para Ruanda, no ha habido un examen suficiente de los problemas más fundamentales de la estabilidad de la nación y de la reconciliación.

La Comisión Sudafricana de la Verdad y la Reconciliación

La premisa para la reconciliación en el caso de Sudáfrica es totalmente diferente. Es parte de un proceso de transformación nacional y de establecimiento de un régimen democrático. El *apartheid* terminó cuando el Gobierno de ese período decidió suprimir la prohibición de partidos políticos, emprender negociaciones para aprobar una nueva constitución y llevar a cabo elecciones democráticas. Éstas tuvieron lugar en abril de 1994 y el Congreso Nacional Africano (CNA) constituyó el nuevo Gobierno. Las negociaciones dieron lugar también a una nueva constitución de índole provisional con 34 principios constitucionales que habían de ser incorporados en la constitución final, la cual debía ser aprobada por el parlamento electo en 1994.

Este proceso terminó en 1996 y el texto de dicha constitución fue sometido a la aprobación de la Corte Constitucional, constituida poco antes. Fue un proceso excepcional. La Corte tenía que cerciorarse de que en la constitución final se respetaban y se incluían los 34 principios constitucionales aprobados durante las negociaciones que precedieron al traspaso del poder.

Puede decirse que el proceso sudafricano es nacional, no intervino directamente la comunidad internacional y condujo a la conclusión de un contrato entre todos los diferentes grupos que constituyen la sociedad sudafricana. El contrato figura en la Constitución misma y se han creado varias instituciones para aplicarlo. La Carta de Derechos Humanos es muy completa y permite incoar acciones en justicia. Una corte constitucional puede tomar decisiones en todos los aspectos de la constitución.

¹⁴ El Tribunal de Nuremberg fue instituido de conformidad con el Acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945 para enjuiciar a los autores de crímenes de guerra cometidos durante la Segunda Guerra Mundial.

En la constitución provisional se incluía una declaración de reconciliación nacional, en la que se aludía a la unidad y a la reconciliación nacionales, a la índole fragmentada de la sociedad y a los sufrimientos y a las injusticias del pasado. Su objetivo era instaurar una nueva sociedad basada en la democracia, en los derechos humanos y en la reconciliación. Contenía también la declaración de que, a fin de progresar en dichas reconciliación y reconstrucción, había de decretarse la amnistía con respecto a los actos, omisiones y delitos asociados con objetivos políticos, cometidos durante los conflictos del pasado y que, para ello, el Parlamento había de aprobar una ley, de conformidad con la Constitución, para determinar una fecha límite precisa...»¹⁵.

La inclusión de una disposición sobre la amnistía en la constitución provisional fue, en muchos aspectos, un compromiso para calmar el conflicto nacional en interés de la reconciliación¹⁶. Sin embargo, para decepción de muchas personas, las mismas cortes que apoyaron sus peticiones contra la violencia sistemática de que habían sido víctimas rechazaron sus acciones en justicia.

Posteriormente, se constituyó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y, actualmente, prosigue las vistas públicas y el examen de peticiones de amnistía. Además, se ha ampliado su cometido.

No se dispondrá de un informe del tribunal hasta 1998. Entre tanto, puede decirse que la experiencia ha sido dramática: los sudafricanos asisten a sorprendentes revelaciones —algunas de famosos políticos que presentaron peticiones de amnistía— con respecto a las acciones del anterior Gobierno y, en menor medida, de los movimientos de liberación. En ciertos medios, se ha considerado que la labor de la Comisión carece de imparcialidad. Sin embargo, puede decirse que, en general, el proceso ha tenido bastante éxito y que el país ha podido esclarecer pacíficamente una historia de división y de conflicto.

¹⁵ Preámbulo de la Constitución, Acta 200 de 1993.

¹⁶ *AZAPO and Others v The Presidente of the Republic of South Africa*, 1996(8) BCLR 1015 (CC) 1020, párr. 2, Mohamed J: «Las personas que participaron en las precedentes negociaciones se percataron, como era debido, de que la labor de construir ese nuevo orden democrático era una tarea muy difícil dada la historia anterior, las profundas emociones, así como la falta de equidad a que dio lugar; y que esto no podía lograrse sin un compromiso firme y generoso de reconciliación y de unidad nacional. Se llegó al convencimiento de que las injustas consecuencias del pasado nunca podrían ser subsanadas completamente. Será necesario cerrar el libro del pasado por lo que respecta a algunos ámbitos cruciales».

Las sesiones de la Comisión son públicas y las declaraciones se publican y se comunican a los medios informativos. Se conoce la identidad de las víctimas y de los autores y se publicará un informe¹⁷. Sólo revelaciones completas dan derecho a la amnistía¹⁸. El objetivo es descubrir la verdad para los efectos de la amnistía y para subsanar las heridas del pasado¹⁹. En este sentido, es de esperar que haya un debate nacional acerca de las bases mismas de la nueva sociedad y de la necesidad de establecer y proteger un Estado de derecho. Es demasiado pronto para hacer una evaluación final. Creemos que tanto la Comisión como el proceso de la verdad y la reconciliación han sido aceptados como elementos de la transición y que, por consiguiente, dicha instancia puede funcionar sin tropiezos. Su éxito puede atribuirse, al menos en parte, al muy amplio respeto que merece su presidente, el ex arzobispo Desmond Tutu.

La Comisión está integrada por un Comité sobre las Violaciones de los Derechos Humanos²⁰, un Comité sobre la Amnistía y un Comité sobre la Reparación y la Rehabilitación²¹. Ésta se ocupa de las peticiones de reparación y de rehabilitación formuladas por las víctimas de violaciones de derechos humanos. El trabajo incluye la formulación de recomendaciones sobre medidas urgentes de ayuda provisional y gestiones a largo plazo para «crear instituciones que permitan forjar una sociedad estable y equitativa». Actualmente, parecen primar los trabajos del Comité sobre la Amnistía a causa, en parte, de las dramáticas revelaciones que actualmente se hacen en público.

Para el desempeño de su tarea, la Comisión debe tener en cuenta los requisitos previstos en la Carta de Derechos Humanos, especialmente la disposición relativa al juicio justo que figura en la sección 35 de la Constitución vigente. Por ello, se han incoado acciones en las cortes

¹⁷ Véase sección 3(1) del *Promotion of National Unity and Reconciliation Act*, 34 de 1995 (en adelante, «el Acta»). El informe contendrá, además de una relación general de las actividades y de las investigaciones de la Comisión, recomendaciones sobre la prevención de futuras violaciones de los derechos humanos.

¹⁸ En las secciones 3(1)b y 16 a 22 del Acta se estipula el funcionamiento del Comité sobre la Amnistía.

¹⁹ AZAPO, *supra* (nota 17), p. 1028, párr. 17: «Sin ese incentivo, nada incitaría a que dichas personas hagan tales declaraciones y revelen la verdad que desean conocer quienes presentan la demanda. Con dicho incentivo, lo que puede lograrse son objetivos fundamentales para el carácter distintivo del nuevo orden».

²⁰ Cap. 1 del Acta.

²¹ Cap. 5 del Acta.

pidiendo el respeto de los derechos de las personas implicadas en las vistas públicas sobre violaciones de los derechos humanos a un procedimiento seguido con regularidad²².

También se presentó una demanda ante la Corte Constitucional con respecto a la alegada inconstitucionalidad e incompatibilidad con el derecho internacional de otorgar la amnistía en el contexto del Tribunal de la Verdad²³. Se argüía que la consecuencia era la suspensión de la garantía del reglamento de todos los litigios por mediación de un juzgado o de un tribunal independiente. La demanda fue rechazada y se confirmó la constitucionalidad del proceso del tribunal, fundamentándose, entre otras cosas, en que la reconciliación nacional estaba prevista en la Constitución y que el procedimiento era necesario para la transición hacia un régimen democrático.

Una comparación

Una notoria característica de la Comisión Sudafricana de la Verdad y la Reconciliación es que dimana de un proceso de reconstrucción realmente nacional, en el que no hay intervención internacional directa. El ejercicio de la reconciliación forma parte de un proceso más amplio para la creación de un gobierno democrático estable en una sociedad dividida. Se piden muchos compromisos en nombre de la estabilidad y de la paz a largo plazo, aunque sea una frustración para las personas que buscaban una justicia más severa y tangible. Para que todo el proceso de reconstrucción tenga éxito, los sudafricanos tienen que respetar el contrato que han suscrito entre ellos.

Hasta ahora el proceso se ha desarrollado con bastante calma, a pesar de las acusaciones de falta de imparcialidad formuladas por algunas partes. La última fase del debate nacional sólo tendrá lugar cuando termine y se publique el informe final. Recientemente, algunos políticos de alto nivel del Gobierno anterior han hecho declaraciones ante la Comisión y han dado cuenta de su responsabilidad individual y de sus remordimientos. Dichas acciones refuerzan, efectivamente, el espíritu de reconciliación.

²² Véase *Du Preez and Another v Truth and Reconciliation Commission* 1997 (4) BCLR 531 (A), *Niewoudt v Truth and Reconciliation Commission* 1997 («) SA10 (SECLD).

²³ *AZAPO v The Presidente of the RSA*, *supra* (nota 16).

El Tribunal para Ruanda, por su parte, depende básicamente del apoyo internacional. La falta de compromiso y de cooperación a nivel nacional es un gran obstáculo para el buen desempeño de su cometido. Tampoco está claro si el cometido es lo bastante amplio o si todas las implicaciones con respecto al logro de sus objetivos fueron examinadas exhaustivamente. Se insiste, al parecer, en el enjuiciamiento de las personas responsables de violaciones del derecho humanitario y en la lucha contra una cultura de impunidad. Esto no es totalmente compatible con los objetivos de reconciliación y de reconstrucción de la sociedad y del Estado. Ésta es una de las diferencias importantes con respecto a la situación en Sudáfrica, en la que se ha aceptado la amnistía limitada en interés de la verdad y de la reconstrucción nacional.

Hacer justicia y buscar la reconciliación nacional al mismo tiempo es una ardua tarea para la comunidad internacional. La intervención internacional para garantizar la reconciliación va en contra, potencialmente, de la soberanía nacional, aunque la confianza en ésta puede resultar menoscabada en situaciones de gran inestabilidad y de mando ineficaz. Las organizaciones internacionales están mal preparadas para cumplir el *compromiso y proporcionar los recursos que requiere la reconstrucción del Estado de Ruanda*, la que también plantea difíciles cuestiones en cuanto a la noción misma de Estado y al proceso anterior a la descolonización.

Una enseñanza que puede derivarse de la comparación de ambos casos es que procesos de esta índole son indisolubles de las cuestiones fundamentales de Estado, reconciliación y reconstrucción de sociedades divididas. Ruanda no es el único Estado en África que se enfrenta a los problemas antes descritos. No está nada claro que la comunidad internacional haya sacado las debidas enseñanzas del caso de Ruanda para que pueda adoptar, en el futuro, políticas realistas y generales que conduzcan a una acción eficaz.

No se puede aplicar debidamente el derecho internacional humanitario cuando se carece de la preparación adecuada, cuando hacen falta infraestructuras y recursos y cuando hay conflicto de jurisdicciones.