

Ampliando la extensión de la justicia

Tina Rosenberg¹

Después de Nuremberg, los intentos por crear una Corte Internacional Permanente para juzgar algunas clases de crímenes han sido infructuosos. La dificultad ha consistido sobre todo en el temor de los países poderosos de ver disminuida su soberanía, sin embargo son muchos los argumentos a favor de la creación de una Corte de este tipo. Con ella podrían llegarse a juzgar no sólo crímenes de guerra o de lesa humanidad sino delitos como el narcotráfico y el terrorismo. Hoy en día no estamos tan lejos de convertir este sueño en una realidad.

— — —

HACE CINCUENTA AÑOS, EN NOVIEMBRE, el juez Robert H. Jackson de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, inauguraba lo que hoy en día se conoce como la línea divisoria del derecho internacional, el Tribunal Militar Internacional en Nuremberg. Jackson, quien era jefe de los fiscales por parte de los Estados Unidos, terminó el primer párrafo de su argumento inicial de la siguiente forma: “Que cuatro naciones ruborizadas por la victoria y adoloridas por las heridas, detengan la mano de la venganza y voluntariamente sometan a sus enemigos capturados al juicio de la

ley es uno de los tributos más significativos que el poder le ha pagado a la razón”. Durante los ocho meses siguientes, películas acerca de la liberación de Auschwitz y otros campos de concentración, le mostraron al mundo petrificado la verdadera magnitud de las atrocidades Nazis, mientras que 19 líderes Nazis eran condenados y 3 eran absueltos en el primer juicio internacional por crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y crímenes contra la paz.

Paradójicamente las debilidades de Nuremberg y no sus fortalezas son las que han

IV TRIMESTRE 1995

perdurado. Inclusive los más vociferantes partidarios de Nuremberg, admiten que los fiscales tenían malas bases en lo que respecta a las leyes existentes. Los fiscales en el Tribunal Militar Internacional, en posteriores tribunales de los Estados Unidos en Nuremberg y en tribunales internacionales en Tokio improvisaron a medida que avanzaban en el juicio. Pero los principios de Nuremberg han sido codificados y aceptados por la mayoría de las naciones y forman las bases para la mayoría de las leyes internacionales y de derechos humanos. En contraste, la gran fortaleza de Nuremberg, que fue juzgar y castigar a los líderes genocidas en una Corte Internacional, ha de ser repetido. La ley internacional ha florecido, pero la vigilancia para la aplicación de la ley, el tributo que el poder paga a la razón, todavía tiene a Nuremberg como su zenit.

Desde la perspectiva de hoy, es difícil recordar las grandes expectativas que tenía el mundo por la ley internacional después de Nuremberg. Nació la O.N.U. y con ella un huésped de nuevas convenciones y declaraciones que protegían los derechos humanos. Los diplomáticos hablaron de la ilegalidad de la guerra. En la O.N.U. circularon esquemas de un Código de Crímenes

Internacionales con los cuales todas las naciones estarían de acuerdo.

Dos años después de Nuremberg, la Comisión de Derecho Internacional de la O.N.U. recomendó el establecimiento de una Corte Internacional Permanente para procesar a quienes violaban el código. Entonces comenzó la guerra fría. La votación en los Estados Unidos se pospuso y el debate se prolongó. El Código de Crímenes Internacionales se desvaneció porque los Estados Unidos y la Unión Soviética no pudieron ponerse de acuerdo en una definición para el crimen de agresión. En lo que respecta a la Corte, ninguno de los dos países tenía mucho interés en exponer a sus ciudadanos a un juicio hecho por una Corte Internacional que tuviera una presencia fuerte de su enemigo. Desde 1954, el asunto de la Corte Permanente ha estado en hibernación, hasta hoy. Un trabajo serio al respecto comenzó en 1992 y ahora está listo para el último paso: una conferencia diplomática para arreglar los últimos detalles.

Los proponentes no muestran el mismo romanticismo que se mostró después de Nuremberg. Ellos saben que la Corte Internacional Permanente llegará muy lentamente, porque está basada en un tratado que tendrá que ser ratificado. (Aunque 20 naciones

ratificaron un tratado que condenaba el genocidio dos años después de que fue firmado, a los Estados Unidos le tomo 40 años conseguir la mayoría requerida en

el Senado y aun así paso con una cláusula que exigía que el Senado debía aprobar cualquier juicio de un americano.

La paradoja del derecho internacional

AUN MÁS IMPORTANTE ES EL HECHO DE QUE LA CORTE sufrirá la clásica paradoja del derecho internacional: sin policía y con cortes que dependen de la cooperación voluntaria, el derecho internacional sería tan fuerte como cualquier sistema de justicia nacional sin policía o cortes. Esto le ha dado al mundo dos opciones extremas: la justicia del vencedor o ninguna justicia. Existe un admirable cuerpo de tratados, leyes y convenios pero siempre han dependido de un poder insuficiente para que sean eficaces.

Es presumible que la versión de Corte que los países están dispuestos a aceptar es aquella que sea tan débil que les permita aceptar las sentencias solo cuando ellos quieran. Esta versión que es la que más probabilidades tiene de ser aceptada, le permitiría a los países escoger los crímenes para los cuales aceptan la jurisdicción de la Corte, con excepción del genocidio el cual es obligatorio. Digamos que si Perú rehusa entregar a un general que ha arrasado con toda una villa, no habría un equipo SWAT de policía internacional que lo arrestara. Lo único que podría hacer una Corte Internacional sería

expedir una orden de arresto internacional y así asegurarse que el general no pondrá un pie fuera de Perú. Si el Consejo de Seguridad aprobara la resolución podría prohibir los viajes e imponer otras sanciones a Perú hasta que entregara al fugitivo.

Aunque las situaciones que más requerirían de la Corte son precisamente aquellas donde ella es menos efectiva, hay ocasiones en donde la justicia será una necesidad y además será posible. Las naciones pueden desear entregar criminales por una gran variedad de circunstancias. Los acusados podrían ser extranjeros. Por ejemplo Zaire sería feliz entregando a los líderes genocidas de Ruanda que halló en su campo de refugiados. Podrían ser ciudadanos con quienes el gobierno se siente muy débil para enjuiciar. Una corte con jurisdicción sobre el tráfico de drogas podría ser una dicha para Colombia quien es capaz de capturar a los barones de la droga pero no es capaz de darles una condena de prisión seria y tampoco está dispuesta a hacer las gestiones políticas para extraditarlos.

Los nuevos gobiernos democráticos que tienen miedo de

1/ Tina Rosenberg es una senior en el Instituto de Política Mundial y la autora de *The Haunted Land Facing Europe's Ghosts after Communism*.

procesar poderosos oficiales antiguos porque podrían dañar la democracia, podrían hallar la fuerza para ponerlos en un avión y enviarlos a las manos de las autoridades internacionales y además podrían estar agradecidos porque esto podría ser una forma de fortalecer la democracia bajo la idea de que todo aquel que viole los derechos humanos debe pagar un precio.

Las naciones también podrían estar deseosas de entregar ciudadanos por crímenes que no necesariamente impliquen oficiales del gobierno: si el terrorismo fuera uno de los crímenes dentro de la jurisdicción de la Corte Internacional es fácil imaginarse a Algeria entregando a los fundamentalistas antigubernistas. Las naciones también pueden querer entregar a los individuos en custodia para evitar retaliaciones: cuando Alemania juzgo a dos fundamentalistas acusados de secuestrar un avión de la TWA en el Líbano, su grupo tomo dos ciudadanos alemanes como rehenes. Los líderes también pueden entregar poderosos colegas acusados de serios crímenes hechos durante las épocas de sus gobiernos para ganar puntos internacionalmente y de una vez quitarse la competencia de encima, como lo ha hecho el presidente serbio Slobodan Milosevic, quien al entrar a la comunidad internacional tildó a sus colegas que dirigían a los serbio-bosnios como criminales de guerra.

Los últimos años nos han ofrecido muchos ejemplos en los cuales una corte podría ser útil. Libia se negó a extraditar a Inglaterra o a Estados Unidos a los dos sospechosos de la bomba en el avión de Pan Am pero señaló que los habría entregado a una Corte Internacional. Infortunadamente no había forma de callarle la boca. Después del ataque a las fuerzas de la O.N.U. en Somalia, bajo las ordenes del General Mohammed Farah Aidid, el Consejo de Seguridad expidió una resolución en la cual autorizaba al Secretario General a arrestar, juzgar y castigar a los responsables, pero la O.N.U. no tenía una corte apropiada. Una Corte Internacional habría sido un mejor lugar para el juicio al dictador panameño Manuel Noriega que las cortes de los Estados Unidos, porque esto parecía la aplicación de la justicia por el vencedor. Dentro de poco incluso los más testarudos hallaran usos para una Corte Internacional Permanente.

El por qué de la importancia de esta Corte se discutirá después. El por qué es necesaria si se puede mencionar ahora: sólo una corte de este tipo puede empezar a resolver el problema de su propia efectividad. Una corte, aunque sea muy débil para imponer la ley a los criminales poderosos, es el único paso posible siguiente en una cadena de eventos que han progresado en forma constante hacia la necesidad de un sistema que tenga un verdadero poder. Para

ver el por qué debemos mirar como los intentos de la justicia

internacional han llegado a este punto.

Inventando la ley.

EL PRIMER INTENTO A NIVEL MUNDIAL DE CREAR UNA CORTE Criminal Internacional llego con el final de la Primera Guerra Mundial. El primer ministro británico, David Lloyd George fue el más fuerte partidario de enjuiciar a Kaiser Wilhelm y otros oficiales alemanes ante un tribunal conformado por los aliados. Pero el presidente Woodrow Wilson sintió que el tribunal pondría en peligro la República de Weimar y la Liga de las Naciones. En el Tratado de Versalles de 1919 se aprobó que el kaiser sería enjuiciado por "una suprema ofensa en contra de la moralidad internacional y de la santidad de los tratados" y no por crímenes de guerra. Estos cargos tenían tan poco sustento en el derecho internacional que los daneses, quienes estaban a cargo de la custodia del kaiser, se negaron a entregarlo y así murió en Holanda en 1941.

El tratado también solicitaba un Tribunal Internacional para juzgar a oficiales de menor rango y presento una lista de 854 ciudadanos del gobierno alemán. El gobierno alemán hizo una contraoferta en la cual proponía que la Suprema Corte alemana los juzgara, lo cual fue aceptado por los Estados Unidos que temía por la democracia alemana. Los juicios que

comenzaron en Leipzig en 1921 fueron una farsa y de los 901 casos, 888 fueron cerrados o terminaron en absoluciones.

Los aliados tenían más interés en juzgar a los turcos por la matanza masiva de un millón de armenios. Justo antes de la guerra un grupo de oficiales, que se llamaban a sí mismos los Ittihad, se tomaron el poder y se aliaron con los alemanes. Durante los siguientes cuatro años llevaron a la población Armenia a campos de reubicación, violaron mujeres, llevaron a los hombres a campos de trabajos forzados y a los sobrevivientes los expulsaban al desierto donde morían de hambre e insolación. Después de la guerra una Corte Militar turca condenó a dos oficiales y colgó a uno. Pero nunca se llevaron a cabo tribunales internacionales, el genocidio todavía no era concebido como un crimen internacional. En el Tratado de Lausanne de 1923 se garantizó la amnistía de todos los asesinos como parte del precio que se debía pagar por la división del imperio otomano.

Luego vino Nuremberg. No se podía concluir previamente que los aliados le garantizarían a los líderes nazis un juicio justo. Dentro del gobierno de los Estados Unidos, el Secretario del Tesoro pedía una

rápida ejecución, al igual que Winston Churchill y Anthony Eden. Pero esto no era propicio existiendo el derecho internacional. De las tres categorías de crímenes que se presentaron en Nuremberg, sólo los crímenes de guerra y la agresión internacional estaban contenidos como tales en las leyes internacionales. Pero los crímenes de guerra no cubrían las atrocidades cometidas en contra de los ciudadanos alemanes (como los judíos alemanes) o cualquier cosa que hubiera pasado antes de la invasión a Polonia en 1939, hecho que marcó el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Los extranjeros no tenían bases legales para inmiscuirse en los asuntos entre los gobiernos y sus ciudadanos. Además bajo las leyes del Tercer Reich el holocausto era legal. Por lo tanto no había ninguna ley bajo la cual los autores pudieran ser enjuiciados. La prohibición internacional en contra de los crímenes contra la humanidad no se había escrito todavía.

Por lo tanto Nuremberg la invento. Esto era justicia *ex post facto*, la ley prohíbe juzgar a personas por actos que no eran crímenes en el momento en el que los cometieron. Pero había otras leyes. El Tribunal usó el concepto de culpa colectiva para acusar a organizaciones enteras como la SS, los miembros que se habían enlistado y se habían quedado después de conocer sus objetivos se presumían culpables de los

crímenes de la organización. Martin Bormann fue juzgado ausente. Julius Streicher, editor del periódico Nazi Der Stürmer fue colgado por expresar las ideas nazis.

Nuremberg también fue un famoso caso de la justicia de los vencedores. Ningún aliado fue juzgado por los bombardeos de Dresden o Hiroshima. Pero los juicios de Nuremberg no fueron espectáculos montados con finales predeterminados, una característica esencial en la justicia de los vencedores. En el Tribunal Internacional la defensa se tomó mucho más tiempo en su presentación que la fiscalía y tres de los defendidos fueron absueltos así como la mitad de las organizaciones. Tribunales Militares posteriores de los Estados Unidos en Nuremberg, abrieron casos en contra de 182 personas, incluyendo miembros del escuadrón de la muerte (Einsatzgruppen), doctores que hacían experimentos en los campos de concentración, jueces nazis e industriales. En 1946 en Tokio un Tribunal Militar comenzó juicios en contra de 25 líderes de guerra (con la gran excepción del emperador Hirohito), sentenciando 16 a cadena perpetua y 7 a la pena de muerte.

Si el tribunal de Nuremberg expandió la ley existente, fue para acusar a hombres que habían expandido la idea de crímenes de Estado. Fueron una serie de juicios anormales, en un periodo anormal, para juzgar crímenes anormales.

Como argumenta Hannah Arendt, el asesinato burocrático masivo es un sello del progreso en el siglo XX y no existían estructuras legales para tratarlo. La ley tenía que evolucionar si quería condenar estas prácticas.

Es difícil exagerar el impacto que tuvo Nuremberg en los derechos humanos y las leyes internacionales. Nuremberg dio mayor prominencia a los Convenios de Ginebra de 1949. Ellos tuvieron dos avances importantes en comparación a las convenciones sobre crímenes de guerra que se habían llevado a cabo anteriormente, en las cuales se habían dejado claras las leyes de guerra pero no los mecanismos para aplicarlas. Por primera vez los países que ratificaban el Tratado tenían la obligación de castigar a quienes cometieran infracciones graves a los Convenios incluyendo la tortura, el asesinato, la retención de rehenes y las deportaciones ilegales. A diferencia de Nuremberg las naciones estaban obligadas a castigar a sus propios ciudadanos incluso si salían victoriosos de la guerra. Además estos crímenes no tenían estatutos que los limitaran y tenían jurisdicción universal, lo que significaba que cualquiera de los países parte de los convenios podía

juzgar a quienes los infringieran. En teoría, si el gobierno español descubría al teniente William Calley de vacaciones en Barcelona y el gobierno de los Estados Unidos se había negado a enjuiciarlo, España estaría en su derecho a detenerlo y llevarlo ante la justicia por la masacre de My Lay en Vietnam.

En 1950 la O.N.U. adoptó siete principios de la carta de los procesos y juicios, esto se conoció como los principios de Nuremberg y desde ese momento la mayoría de las naciones los han adoptado. Para poner solo un ejemplo, los soldados que cometan crímenes atroces no pueden argumentar que estaban siguiendo ordenes.

La contribución más importante de Nuremberg, fue darle legitimidad al concepto de que el mundo tiene algo que decir acerca de la forma en la que los gobiernos tratan a sus ciudadanos. Esto disuelve la coraza de la soberanía que los tiranos habían usado para escapar a un juicio. Mientras que antes de Nuremberg, el castigo de los oficiales culpables de crímenes en contra de la humanidad no era asunto de nadie, después del Tribunal Militar Internacional y los Convenios de Ginebra de 1949, era asunto de todo el mundo.

Cortes regionales

EL SIGUIENTE PASO FUE EL ESTABLECIMIENTO DE LAS CORTES

regionales. Cuando se formó la Corte Europea de Derechos

Humanos en 1950, pocos gobiernos le pusieron atención. Ahora se ha convertido en guardián de los derechos humanos, para los ciudadanos de los treinta países que han ratificado la Convención Europea de Derechos Humanos. A finales de este año ciertas reglas fueron cambiadas para permitirle a los ciudadanos hacer peticiones personales directamente ante la Corte cuando no se hayan resuelto sus problemas en las cortes de su país de origen. Esta Corte no puede enjuiciar ciudadanos, sólo puede actuar en contra de gobiernos responsables de abusos. Todo el proceso puede durar hasta ocho años, pero en la mayoría de los casos los gobiernos están de acuerdo con las determinaciones de la Corte al punto de cambiar las leyes nacionales. Esto se debe en parte a la presión generada por organizaciones europeas muy fuertes y en parte a que las naciones europeas están bien dispuestas a ponerle atención a tales sutilezas. Cuando los coroneles se tomaron el poder en Grecia en 1967, Grecia dejó de cooperar.

La organización de Estados Americanos, creó una Corte basada en el modelo europeo. En 1988, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ubicada en San José de Costa Rica, produjo sus primeros dos fallos en los cuales encontraba culpable al Gobierno de Honduras por la desaparición forzada de ciudadanos. La Corte se reúne tiempo parcial y su falta de

mecanismos para hacer cumplir sus sentencias es un problema de mayor gravedad que en el caso de la Corte europea. Por ejemplo: Honduras nunca pagó las indemnizaciones a las familias afectadas.

Pero aun así, la Corte es útil. Gracias a la constante amenaza de un juicio llevado a cabo por la Corte se ha incentivado la seriedad de las cortes nacionales. Por ejemplo, en 1993 Guatemala dio un paso sin precedentes al enjuiciar y condenar a 20 años de prisión a dos oficiales de la patrulla civil por asesinar a personas que trabajaban por los derechos humanos en la Villa de Chunimá. El sistema de protección de testigos aplicado por la Corte ha salvado muchas vidas y sus mandatos han convencido a varios países latinoamericanos de cambiar las leyes represivas. Por ejemplo, Argentina llegó a un acuerdo amigable ante la Corte, y retiró una de las leyes más draconianas de la región la cual limitaba la libertad de expresión al prohibir "las ofensas de cualquier clase a la persona, dignidad u honor de un oficial público", sin importar si el argumento era cierto o falso.

De todas formas existe una Corte regional que se destaca por su efectividad: la Corte Europea de Justicia. Anne Marie Slaughter, profesora de derecho internacional en la Escuela de Derecho de Harvard, dice que "una de las maravillas del mundo moderno" es que la Corte logra que sus

sentencias se cumplan. Esta Corte trabaja en forma diferente a otras: las cortes nacionales la usan como una especie de tribunal de expertos. Por ejemplo, un ciudadano en Lisboa no está de acuerdo con una tarifa y argumenta que viola el Tratado de Roma. La Corte portuguesa envía la pregunta a la Corte Europea. Si la Corte Europea no está de acuerdo, la Corte portuguesa declara que la tarifa debe ser eliminada. "Funciona porque está muy relacionada con los sistemas legales domésticos", opina Slaughter. "Una vez el gobierno alemán quiso saltarse una decisión de la Corte y se armó un gran alboroto argumentando que el gobierno quería interferir con la independencia de la judicatura alemana".

La única Corte con jurisdicción mundial es la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Nació hace 50 años con la O.N.U., aunque en 1919 se había creado una corte similar, bajo el Tratado de Versalles, para resolver las disputas entre las naciones. El grado de acatamiento a sus decisiones sólo es bueno cuando ambos países están de acuerdo en ir a la Corte para dirimir una disputa, sobre una frontera por ejemplo. En casos más

políticos las naciones generalmente mandan al demonio a la Corte. Los Estados Unidos siempre habían apoyado a la Corte y habían estado de acuerdo con sus decisiones. Pero en 1986, la administración Reagan se rehusó a acatar su veredicto en favor de Nicaragua, la cual había demandado a los Estados Unidos por armar y abastecer a los contras y minar sus bahías. La administración Bush retuvo un paquete de ayudas para la Nicaragua postsandinista, hasta que en 1991, Nicaragua estuvo de acuerdo con retirar su solicitud de indemnización. En 1993 después de que Bosnia demandó a Yugoslavia, la Corte le ordenó a Yugoslavia tomar medidas para evitar el crimen del genocidio. Se dio la orden pero Yugoslavia todavía tenía que estar de acuerdo.

Los limitados éxitos de estas cortes se pueden ver de dos formas, primero como una historia del dominio del poder sobre la ley. Pero hay una lección más optimista: la presión internacional cuenta. Incluso sin mecanismos para hacer aplicar la ley y en los juicios más políticos, estas cortes son acatadas en la mayoría de los casos.

Espectadores negligentes

EN 1993 EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA O.N.U. estableció el primer Tribunal Criminal Internacional desde

Nuremberg: el Tribunal Criminal Internacional para Yugoslavia. Al siguiente año se expandió para cubrir a Ruanda. Había muy buenas

razones para establecer el Tribunal de Yugoslavia (para romper el ciclo vicioso que había mantenido la violencia en los Balcanes por milenios) pero este debe su nacimiento a una mala razón: la Comunidad Internacional, una torre de debilidad e indecisión en la guerra, quería mostrar en una forma poco dolorosa que estaba haciendo algo. El Tribunal de Yugoslavia no es un caso de justicia de vencedores, pero si es un caso de negligencia.

El 25 de julio el Tribunal de Yugoslavia acusó al líder Serbio-Bosnio Radovan Karadzic por genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra. También acusó al general serbio-bosnio Ratko Mladic y 22 personas más, todos serbios. En los meses anteriores el Tribunal había acusado a 22 comandantes de campo, todos ellos serbios. El Fiscal Jefe Richard Goldstone anunció que su equipo también estaba investigando crímenes cometidos por los musulmanes-bosnios y los croatas y podría llegar a acusaciones. Hasta ahora no hay acusaciones para el caso de Ruanda.

Dado que la gente en ambas regiones está haciendo todo lo posible para asegurarse de que el Tribunal no se quede sin trabajo el factor limitante de éste es el dinero. Actualmente el Tribunal tiene 200 empleados y obtendrá 39 millones de dólares de la Naciones Unidas por dos años. Durante la ofensiva de los bosnios en julio algunos

partidarios del Tribunal dijeron que éste costaría 100 millones de dólares el próximo año. Lo más probable es que las Naciones Unidas no incrementen el presupuesto sino que lo recorten.

El avance moral más grande que ha hecho este Tribunal también se ha convertido en su más grande problema práctico. Bosnia y Croacia le han dado todo su apoyo al Tribunal de Yugoslavia. Pero el problema es obligar a Serbia a cooperar con las investigaciones y entregar a los acusados. "Yo iré a un Tribunal de crímenes de guerra cuando los americanos sean enjuiciados por Hiroshima, Nagasaki, Vietnam, Camboya y Panamá", dijo Ziljko Raznjatovic, mejor conocido como Arkan, quien es el líder de la unidad serbio-bosnia de los Tigres. Sólo un acusado se encuentra bajo custodia: Dusan Tadic, acusado de violación, asesinato y tortura, en un infame campo de concentración. El forzaba a los prisioneros a que se pegaran entre sí en los testículos. Tadic fue el único de los acusados que fue capturado fuera de Yugoslavia. Alemania tuvo el suficiente sentido común para no permitir un juicio por genocidio dentro de su propio territorio por lo cual lo envió al Tribunal.

En lo que respecta a los demás no se harán juicios en su ausencia. Para aquellos que no se entreguen, el Fiscal presentará la evidencia a un panel de tres Jueces quienes dictaran una orden de arresto que si es ignorada por Serbia se

convertirá en una orden de arresto internacional con validez indefinida. Dado que esto es un fruto de la O.N.U. todos los Estados miembro están obligados a entregar a estos hombres. En teoría, Karadzic será arrestado si sale del territorio donde se encuentra, inclusive si sale para negociaciones de paz.

Los serbios tienen pocas razones para tomar seriamente estas amenazas. Para ellos las ordenes de arresto del Tribunal no son más que una serie de advertencias vacías por parte de la OTAN, la O.N.U. y la Comunidad Internacional. También creen que lo que diga el Tribunal puede ser negociado cuando ocurra un acuerdo de paz, lo cual es casi imposible debido a los estatutos. Los serbios no se ven más amables o caballerosos en el verano de 1995 que de lo que se veían hace dos años.

Los resultados de la disuación son casi imposibles de medir pero sin el Tribunal la situación estaría peor. Un oficial de la O.N.U. para los derechos humanos me contó en Zagreb que los croatas han sido mucho más cuidadosos en sus últimas ofensivas. Cierta evidencia anecdótica sugiere que incluso algunos serbio-bosnios prestan más atención. "Cuando la prensa local publica artículos acerca del Tribunal el trato a los prisioneros y el acceso a los lugares de detención mejora". "Los comandantes serbio-bosnios incluso han contactado oficiales de campo internacionales

para contarles lo que han hecho para salvar musulmanes. Ellos quieren ser los Oscar Schindler de Serbia". A pesar del cinismo y la insignificancia de estas actitudes para reducir la reputación de las atrocidades masivas, la presión que sienten para actuar como Schindler es el único contrapeso a la presión que sienten para copiar al comandante de campo nazi Amon Goeth quien era el adversario de Schindler. A pesar de estar fundamentado en la hipocresía y de sus serias limitaciones, el Tribunal *ad hoc* representa un paso más en la aplicación de la ley internacional. Puede tomar años, pero eventualmente acusará incluso a los líderes victoriosos que hayan cometido crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidios. El siguiente paso lógico es desaparecer la necesidad de crear estas cortes cuando los eventos lo demanden. Este año la O.N.U. está empleando grandes esfuerzos para estructurar foros que traten los crímenes de guerra iraquíes. Un oficial que trabaja en este asunto dijo "si tuviéramos una Corte Permanente yo se que estaría haciendo ahora, estaría delegando todo en esa Corte. Pero como no la tenemos debemos crear nuevos procesos".

Después de languidecer por cuarenta años, la idea de una Corte Criminal Internacional fue revivida en 1989, cuando Trinidad y Tobago la propusieron para combatir el tráfico de drogas ante el temor de que los traficantes de cocaína

colombianos comenzaran a mover sus operaciones hacia el Caribe. Mikhail Gorbachev también secundó la idea para condenar los delitos de droga. Nada de esto

habría pasado sin la caída del comunismo, el cual hizo de Estados Unidos la voz más influyente al diseñar la Corte y definir los crímenes que cubriría.

El dilema entre lo que podría y debería ser

Muchos aspectos de la Corte Criminal Internacional están definidos. Al principio estará localizada en la Corte Internacional de Justicia de La Haya, pero los jueces permanecerán en sus propios países hasta que sean necesitados. (Nadie tiene la menor idea de cuanto costará esta Corte). La Corte complementará pero no reemplazará los sistemas legales domésticos, esto quiere decir que los países podrán juzgar a los criminales en casa en vez de entregarlos a la Corte. Pero si la Corte determina que el juicio doméstico es una farsa para mantenerla fuera del caso, ella puede empezar el proceso acusatorio.

Cada Estado que ratifique el Tratado será obligado a aceptar la jurisdicción de la Corte para los genocidios. Quienes lo ratifiquen podrán escoger qué otros crímenes desean aceptar, y sólo serán obligados a entregar gente acusada de estos crímenes. En el menú encontramos crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad (asesinato, tortura, esclavitud y otros crímenes del mismo tipo), agresión, infracciones serias a los Convenios de Ginebra y

excepcionalmente algunos crímenes listados en otros convenios internacionales. (Si los crímenes contra la humanidad permanecen en el Tratado preliminar, lo más posible es que China e India no lo firmen). Irónicamente aunque fue la droga quien le dio a la Corte un segundo soplo de vida, ese crimen no estará entre las que le conciernen como tampoco lo estará el terrorismo.

Si un Estado que ha aceptado la jurisdicción de la Corte se rehúsa a entregar a un acusado, la Corte podrá expedir una acusación que lo mantenga como un prisionero en casa. También puede pedirle al Consejo de Seguridad que aplique sanciones como la exclusión de los eventos internacionales empezando por las conferencias y terminando con los préstamos multilaterales.

El extraño acuerdo de tener que preguntarle a los países que tienen acusados potenciales, cuales leyes aceptarán es el viejo dilema entre lo que podría ser y lo que debería ser: entre más amplios sean los poderes de la Corte menos gobiernos la apoyaran. La Corte tiene garantizada la adhesión de muchos países si le promete a cada nación que no juzgara a sus

ciudadanos sino a los de los otros países.

La historia del derecho internacional muestra que la mayoría de las naciones responde a la presión política y diplomática; no todos los países son Serbia. El deseo de una legitimidad obliga a los gobiernos a firmar tratados que pueden colocar limitaciones a su propio comportamiento. Los gobiernos podrán acatar las reglas de la Corte con la excusa de que son los individuos y no las naciones los que están siendo atacados.

El obstáculo que tiene hoy en día la Corte es el gobierno de los Estados Unidos. Los Estados Unidos no estaba particularmente interesado en tener una corte que juzgara a los traficantes de droga. Los oficiales estaban preocupados de que esto interfiriera con las acusaciones domésticas y previnieron que la investigación necesaria para una acusación exitosa en contra de las drogas era algo muy ambicioso para una corte internacional. En realidad los Estados Unidos tiene muy poco interés en una corte de cualquier tipo; tienen pesadillas viendo a Colin Powell entrar en una corte para responder por los civiles muertos en el bombardeo de Panamá. La táctica que está usando los Estados Unidos es la de demorar", dijo Michael Scharf quien manejó el asunto de la Corte en la Oficina de Asesoría Legal del Departamento de Estado desde 1989 hasta 1993 y que ahora está

enseñando derecho en la New England School of Law en Boston. "Los Estados Unidos fueron los responsables de que este asunto fuera llevado a Comité de Derecho Internacional de las Naciones Unidas en vez de ser llevado a la Asamblea General. El Comité de Derecho Internacional ha hecho un excelente trabajo en evitar cualquier progreso en varios temas".

En 1993 la administración cambio de una actitud abiertamente hostil hacia un intento por modelar la Corte de acuerdo a los factores que ellos consideraban más importantes. De acuerdo a Scharf y a un oficial de la administración actual el establecimiento del Tribunal de Yugoslavia impulsó el apoyo de los Estados Unidos. En menos de un mes, los Estados Unidos y otras naciones resolvieron la mayoría de los problemas prácticos y políticos que Washington presentaba como excusa para bloquear la creación de la Corte Permanente.

Las objeciones de los Estados Unidos se disminuyeron porque la O.N.U. cedió y se encontró con las expectativas de los Estados Unidos a medio camino. Para sorpresa de todos, ellos resultaron con esquemas detallados para una corte. Los esquemas iniciales habían contemplado la posibilidad de darle a la Corte una jurisdicción exclusiva sobre un gran número de crímenes, algunos de los cuales dejaron a los Estados Unidos preocupados.

Pero los esquemas posteriores fueron más débiles, la Corte ahora es sólo un complemento de las cortes domésticas. Las naciones pueden escoger las ofensas internacionales para las cuales aceptan la jurisdicción de la Corte. Los crímenes más controversiales que fueron propuestos desaparecieron; ahora no es posible que el director de Chiquita Bananas sea enjuiciado por imperialismo económico.

Los Estados Unidos se involucró porque no tenía otra opción, dijo un miembro de la administración. Un oficial de la actual administración me dijo: "está ocurriendo. Uno puede moldearlo en la mejor forma posible, o puede quedarse quieto y terminar con una corte llena de países que reniegan acerca de la presencia de soldados americanos en su territorio".

Pero aunque Estados Unidos ha encontrado su voz, la esta usando primordialmente para pedir un retraso. El representante de Amnistía Internacional ante la O.N.U., Andrew Clapham dijo: "los Estados Unidos es uno de los actores principales que quiere asegurarse de que las cosas vayan lentamente". Amnistía Internacional es un grupo activo que presiona para obtener una corte fuerte. El año pasado el Sexto Comité de la Asamblea General de la O.N.U. votó para planear una reunión diplomática para ultimar los detalles. Estados Unidos bloqueo esta reunión. El oficial

americano indicó: "ha habido tantos problemas que debemos oponernos estrictamente a este hecho".

Desde esta votación los Estados Unidos ha sostenido conversaciones con cerca de treinta gobiernos diferentes y se planeó una conferencia de dos semanas en Nueva York durante abril de 1995 para estudiar los esquemas; se programó otra reunión para agosto. Pero mientras estas reuniones alentaban a los Estados Unidos a prepararse para aceptar la Corte, todo fue cancelado por el nuevo Congreso Republicano. En julio los Estados Unidos anunció que propondría el envío de los esquemas al Comité de Derecho Internacional o a un nuevo grupo de trabajo para mayor refinamiento. Si Clinton pierde en 1996 esta demora habrá marcado el final de la Corte.

La duda más grande que tiene Washington es acerca de como se harían las acusaciones. El esquema actual permite a cualquier Estado que haya aprobado la Convención de Genocidio interponer una demanda de genocidio. En lo que respecta a otros crímenes tanto el Consejo de Seguridad como los gobiernos miembro pueden sugerir casos al Fiscal siempre y cuando el gobierno acusado haya aceptado la jurisdicción de la Corte en el crimen tratado. Entonces el Fiscal conseguirá evidencia y la llevará a un juez quien decidirá si una condena tiene mérito o no.

Aquellos que presionan para obtener una corte fuerte creen que

este sistema conocerá de muy pocos casos. Clapham sostiene que "a los gobiernos no les gusta hacer acusaciones y avergonzar a otros gobiernos. Esta es la misma situación que se está presentando en el Comité de Derechos Humanos de la O.N.U. donde los gobiernos simplemente no acusan". Amnistía Internacional piensa que el Fiscal debería escuchar sugerencias de parte de cualquier fuente creíble.

Estados Unidos se encuentra en el otro extremo, sugiriendo que sólo el Consejo de Seguridad pueda presentar acusaciones. Scharf dice que lo que realmente quiere Estados Unidos es un Tribunal de Crímenes de Guerra controlado por el Consejo de Seguridad. Esto implica que cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo puede vetar cualquier caso. Un oficial del gobierno de los Estados Unidos dice que "ningún otro gobierno en el mundo tiene su fuerza militar tan extendida como los Estados Unidos. El Pentágono está preocupado con que nuestro personal se vea sujeto a demandas motivadas políticamente por parte de un gran número de regiones si la Corte le permite a cualquier Estado interesado en presentar una demanda".

Bettina Prueckmayr quien es la directora del proyecto de la Corte Criminal Internacional de la Asociación Federalista Mundial que presiona por una Corte lo más fuerte posible, piensa que "si el Consejo de Seguridad debe aprobar

las acusaciones, muchos países sentirán que la Corte está controlada por los Estados Unidos y que los amigos de éste nunca serán juzgados ante ella. El gran temor es que los Estados Unidos destruya la Corte sino obtiene lo que quiere". Un oficial de los Estados Unidos respondió "debo creer en la integridad de nuestra propia lealtad hacia el imperio de la ley".

Este no es el sitio para exponer las otras razones que muchos tienen para no compartir su creencia pero los Estados Unidos no han ganado un sólo partidario de su posición ni siquiera en el Consejo de Seguridad. Varias naciones ven la posición de los Estados Unidos como una reacción muy radical dado que una Corte seria e independiente no tendría tiempo de procesar demandas frívolas.

Scharf y otros creen que el consenso que se busca en las Naciones Unidas terminará por darle a los Estados Unidos lo que ellos quieren. Scharf predice que debido a la debilidad de la Corte las organizaciones regionales terminarán por crear cortes regionales que traten los temas que les interese. Por ejemplo, los países del Caribe establecerían una corte que enjuiciara a los traficantes de drogas, una corte de este tipo sería bien aprovechada. China nunca ha vetado una resolución del Consejo de Seguridad. Un intento de acusar a ciudadanos chinos por crímenes en contra de la humanidad en el

Tibet produciría una abstención por parte de China. Los esfuerzos por hacer que el Consejo de Seguridad apruebe una acusación en contra de uno de sus miembros sería un éxito incluso si esto no se lograra porque le daría apoyo a las protestas domésticas en contra de la guerra en Chechenia, Vietnam o cualquier otro lado.

Pero esta Corte controlada por el Consejo de Seguridad estaría lisiada; introduciría un voto político a favor de todos los poderosos dentro de un proceso judicial supuestamente imparcial. Esto permitiría a las naciones bloquear los procesos usando el veto del Consejo de Seguridad. También daría una excusa a las otras naciones para desafiar a la Corte, esto haría de la Corte un instrumento que las grandes naciones podrían usar en contra de las pequeñas. Si el Consejo de Seguridad debe definir que es un

crimen, se convertirán en crímenes las cosas que las naciones pobres hacen con sus amigos: cortar en pedazos a su vecino con machete sería un crimen pero un bombardeo aéreo no, y también debería serlo. Si Henry Kissinger se hubiera preocupado por alguna acusación quizás algunos camboyanos muertos estarían vivos hoy.

Lo que la posición de los Estados Unidos no ha tenido en cuenta es que una Corte Internacional fuerte y capaz de juzgar a los ciudadanos americanos es la que más le sirve a sus intereses. Como lo anota el Pentágono, en la villa mundial el alguacil tiene el uniforme de Estados Unidos. Cualquier cosa que detenga la guerra, crímenes de guerra, o crímenes en contra de la humanidad terminará salvando vidas americanas y dólares. Los cuales son los objetivos que Estados Unidos profesa.

abusivos: los estudiantes de derecho los estudiarían en sus propios países, los grupos de derechos humanos los nombrarían, los líderes extranjeros los invocarían. Esto pondría un dedo permanentemente en asuntos que hasta ahora han estado a la deriva.

La Corte también ayudaría a romper los ciclos de violencia producidos cuando la gente siente que no se ha hecho justicia. Los conflictos étnicos son muy susceptibles a este tipo de situaciones. La guerra de Yugoslavia comenzó realmente cuando Slobodan Milosevic dio una conferencia en 1989, conmemorando el 600 aniversario de la derrota de los serbios en

Kosovo. La gente que ve que las torturas y las muertes son castigadas, son menos susceptibles de continuar el ciclo de violencia.

La historia de las cortes internacionales nos muestra que podemos hacer el mundo más seguro en contra de futuros Hitler si hacemos de las atrocidades más comunes un objetivo mundial. El poder siempre tratará de dominar a la ley. No podemos borrar esto, pero podemos arreglarlo creando instituciones legales justas que sean más poderosas que los criminales, la Corte Criminal Internacional más fuerte posible es un imperativo si queremos comenzar a cambiar la balanza.☺

Las escalas de la justicia

LA CORTE PUEDE QUE NO SEA UN DISUASOR FUERTE, por lo menos no durante el comienzo, pero de todos modos hoy no existe ninguno. "Después de todo quien habla hoy en día de la destrucción de los armenios", preguntaba Hitler en 1936. En aquel entonces y como ahora, el genocidio está sin castigo. Los líderes criminales está operando bajo el supuesto de que su poder doméstico los está protegiendo y en una emergencia,

el exilio en la Riviera o en Panamá los espera.

Para los líderes criminales sería un gran inconveniente etiquetarlos como criminales de guerra y confinarlos a sus propios territorios. Una corte que sea seria y suficientemente imparcial como para poder juzgar incluso a los poderosos oficiales norteamericanos que violen las leyes internacionales sería una molestia continua para los líderes