

ESTATUTO DEL TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA RWANDA

Por Michael P. Scharf*

*Profesor de Derecho, Facultad de Derecho de la Case Western Reserve University,
Cleveland, Ohio*

*Ex Asesor Jurídico para Asuntos de las Naciones Unidas del Departamento de Estado de
los Estados Unidos de América, Oficina del Asesor Jurídico, Washington, D.C.*

Introducción

El Tribunal Penal Internacional para Rwanda es el primer tribunal internacional establecido para enjuiciar a altos cargos acusados de violaciones masivas de los derechos humanos en África. El propósito de este tribunal es procesar a los presuntos culpables del genocidio de Rwanda de 1994.

Antecedentes

Tras el asesinato del Presidente de etnia hutu Juvenal Habyarimana el 6 de abril de 1994, en Rwanda, país de la región de los Grandes Lagos, se desencadenó la guerra civil y el genocidio. Extremistas hutus del Mouvement républicain national pour le développement et la démocratie (MRND) y las Fuerzas Armadas Rwandesas (FAR) pusieron en marcha una campaña de exterminio contra los hutus moderados y toda la minoría étnica tutsi. Cuando la guerra civil y el genocidio acabaron el 19 de julio de 1994, habían sido asesinados más de 800.000 rwandeses.

Con el objetivo de castigar a los responsables del genocidio, las Naciones Unidas establecieron el Tribunal Penal Internacional para Rwanda. El 8 de noviembre de 1994, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 955 (1994), en la que se establecía “un tribunal internacional con el propósito exclusivo de enjuiciar a los responsables de genocidio y otras graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y a ciudadanos de Rwanda responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1° de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994”.

Por ser ésta una resolución del Consejo de Seguridad aprobada en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda tiene primacía sobre las leyes y los tribunales nacionales de terceros Estados, y está facultado para exigir la entrega de un acusado, sea o no ciudadano rwandés, que se encuentre en Rwanda o en cualquier tercer Estado. Con arreglo a lo dispuesto en la resolución 977 (1995) del Consejo de Seguridad, de 22 de febrero de 1995, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda tiene su sede en Arusha (Tanzanía) y otras oficinas ubicadas en Kigali, Nueva York y La Haya.

Composición del Tribunal Penal Internacional para Rwanda

El Tribunal Penal Internacional para Rwanda se rige por su Estatuto, que figura como anexo de la resolución 955 (1994) del Consejo de Seguridad. El Tribunal está constituido por tres órganos principales: las Salas, la Oficina del Fiscal y la Secretaría.

* El autor agradece a Melissa Yasinow su asistencia en tareas de investigación y redacción.

Hay cuatro Salas donde los magistrados conocen de los juicios y las mociones presentadas al Tribunal: tres Salas de Primera Instancia y una Sala de Apelaciones. Aunque las tres Salas de Primera Instancia están ubicadas en Arusha, la Sala de Apelaciones del Tribunal también tiene competencias relacionadas con el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, y su sede está en La Haya (Países Bajos).

En total, las Salas tienen 16 magistrados permanentes y 9 magistrados ad litem, todos ellos elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Hay tres magistrados permanentes para cada una de las tres Salas de Primera Instancia y siete magistrados permanentes para la Sala de Apelaciones; no obstante, sólo cinco de esos siete magistrados permanentes constituyen la Sala de Apelaciones en un momento dado.

Aunque el Tribunal Penal Internacional para Rwanda dispone de 9 magistrados ad litem, éstos se seleccionan de un cuerpo de 18 magistrados ad litem, que fue establecido el 14 de agosto de 2002 en virtud de la resolución 1431 (2002) del Consejo de Seguridad a fin de acelerar los procesos judiciales. Originalmente, sólo cuatro magistrados ad litem podían participar en el Tribunal en un momento dado, pero debido a las presiones del calendario judicial y al deseo del Consejo de Seguridad de que la labor del Tribunal concluya antes de 2009, en virtud de la resolución 1512 (2003), de 27 de octubre de 2003, se aumentó a nueve el número de magistrados ad litem que prestaban servicios en las Salas.

La Oficina del Fiscal se encarga de investigar todos los delitos respecto de los cuales es competente el Tribunal, instruye las causas y procesa a los acusados. La Secretaría se encarga de prestar todo tipo de apoyo administrativo a las Salas y al Fiscal.

Principales causas sometidas al Tribunal Penal Internacional para Rwanda

El 9 de enero de 1997, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda celebró su primer juicio, que fue una de las causas más trascendentales del derecho internacional: *Fiscalía c. Jean-Paul Akayesu*. Durante el genocidio de Rwanda en 1994, Jean-Paul Akayesu era alcalde de Taba, una población en la que miles de tutsis fueron víctimas de violación, tortura y asesinato sistemáticos. Al comienzo de su juicio, Akayesu se enfrentaba a 12 imputaciones de genocidio, crímenes de lesa humanidad y violaciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, por asesinato, tortura y tratos crueles. En junio de 1997, el Fiscal agregó tres imputaciones de crímenes de lesa humanidad y violaciones del artículo 3 común y el Protocolo adicional II, a saber, violación, actos inhumanos y agresión contra la integridad sexual (informe del Tribunal Penal Internacional para Rwanda (S/1997/868)). Esas imputaciones adicionales constituyeron la primera ocasión en la historia del derecho internacional en que la violación era considerada un componente del genocidio.

El 2 de septiembre de 1998, el Tribunal declaró a Akayesu culpable de nueve imputaciones de genocidio, incitación directa y pública a cometer genocidio y crímenes de lesa humanidad por exterminio, asesinato, tortura, violación y otros actos inhumanos. El proceso de Akayesu constituyó la primera ocasión en que se pidió a un tribunal internacional que interpretara la definición de genocidio en virtud de lo dispuesto en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (véase ICTR Fact Sheet No. 1, *The Tribunal at a Glance*). En virtud de la Convención, se entiende por genocidio la comisión de ciertos actos, incluida la matanza de miembros del grupo o la lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal (artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de

Genocidio). Además de interpretar la definición de genocidio, el Tribunal también declaró que el delito de violación era una invasión física de carácter sexual cometida contra una persona en circunstancias coercitivas (*Fiscalía c. Jean-Paul Akayesu*, párr. 598) y subrayó que la agresión sexual constituía genocidio al igual que cualquier otro acto en tanto que se haya cometido con la intención específica de destruir, total o parcialmente, a un grupo determinado, como tal (ibíd, párr. 731). Actualmente Akayesu está cumpliendo una pena de cadena perpetua en Malí.

Además de la importante jurisprudencia a que dio lugar el proceso Akayesu, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda también sentó dos precedentes importantes en el juicio contra Jean Kambanda (*Fiscalía c. Jean Kambanda*). Kambanda desempeñó el cargo de Primer Ministro del Gobierno provisional de Rwanda durante los 100 días que duró el genocidio. Kambanda compareció ante el Tribunal en octubre de 1997 y se declaró culpable de seis imputaciones de genocidio, conspiración para cometer genocidio, incitación directa y pública a cometer genocidio, complicidad en el genocidio y crímenes de lesa humanidad. La admisión de culpabilidad de Kambanda y su posterior condena constituyeron no sólo la primera ocasión en el derecho internacional en que un jefe de gobierno era declarado culpable de genocidio sino también en que un acusado reconocía ser culpable de genocidio ante un tribunal penal internacional. Al igual que Akayesu, Kambanda está cumpliendo una pena de cadena perpetua en Malí.

También son dignas de mención las actuaciones del Tribunal Penal Internacional para Rwanda contra Ferdinand Nahimana y Jean-Bosco Barayagwiza, directivos de Radio Télévisión Libre des Mille Collines (RTLM), y de Hassan Ngeze, fundador y director del periódico *Kangura*. El Tribunal acumuló las acusaciones contra esas tres personas en un único proceso, que se conoce habitualmente como “la causa de los medios de comunicación” (*Fiscalía c. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza y Hassan Ngeze*). Este proceso fue la primera ocasión desde el juicio de Nuremberg en que se examinó la función de los medios de comunicación en el marco del derecho penal internacional. En 2003, Nahimana, Barayagwiza y Ngeze fueron declarados culpables de genocidio, conspiración para cometer genocidio, incitación directa y pública a cometer genocidio y crímenes de lesa humanidad. Originalmente, Nahimana y Ngeze fueron condenados a cadena perpetua y Barayagwiza a una pena de 35 años de prisión. En apelación, las penas impuestas a Nahimana y Ngeze se redujeron a 30 y 35 años, respectivamente.

Según el Fiscal Hassan B. Jallow, se espera que entre 1997 y fines de 2008 se haya enjuiciado aproximadamente a 86 personas en el Tribunal (declaración del Sr. Hassan B. Jallow, Fiscal del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 4 de junio de 2008 (S/PV. 5904)).

Estrategia de conclusión y problemas

El 28 de agosto de 2003, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1503 (2003), en que se instaba al Tribunal a tomar “todas las medidas posibles para concluir las investigaciones para fines de 2004, todos los procesos en primera instancia para fines de 2008 y toda su labor en 2010”. Desde la aprobación de la resolución 1503 (2003), el Tribunal viene llevando a cabo una activa campaña respecto a la estrategia de conclusión a fin de cumplir este mandato. En 2002 y 2003, en virtud de sus resoluciones 1431 (2002) y 1512 (2003), el Consejo de Seguridad aumentó el número de magistrados que prestan servicios en el Tribunal a fin de acelerar la tramitación de las causas de que éste se ocupa. Además de acelerar los procedimientos, la Oficina del Fiscal ha intentado, dentro de lo posible, trasladar causas a jurisdicciones nacionales competentes, particularmente en

Rwanda. Desde noviembre de 2007, la Oficina del Fiscal ha capacitado al sector judicial de Rwanda “en esferas como derecho penal internacional y su práctica, estrategias de enjuiciamiento, normas sobre acusación, promoción, gestión de información relacionada con los tribunales e investigaciones jurídicas en línea”, de manera que pueda ocuparse mejor de todas las causas que les remita el Tribunal (informe sobre la estrategia de conclusión (S/2008/322), párr. 60). Actualmente se encuentran pendientes de determinación judicial cinco pedidos de remisión de causas a los tribunales nacionales de Rwanda, entre ellas la de un fugitivo (ibíd., párr. 50).

A pesar de todas estas iniciativas, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda se encuentra con muchas dificultades para cumplir su estrategia de conclusión. Según la declaración hecha en junio de 2008 por el Fiscal Jallow ante el Consejo de Seguridad, “está claro que, para finales de 2008, todavía habrá actividad judicial pendiente en el Tribunal” y la necesidad de una conclusión apropiada se atendería mejor permitiendo al Tribunal “continuar con los juicios aún pendientes después de finales del año 2008 para que puedan concluir los casos pendientes” (declaración del Sr. Hassan B. Jallow, Fiscal del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, ante el Consejo de Seguridad, 4 de junio de 2008 (S/PV.5904), pág. 10).

En 2008 fueron detenidos tres fugitivos de alto rango: Callixte Nsabonimana, Dominique Ntwawukuriryayo y Augustin Ngirabatware. Habida cuenta de sus funciones como dirigentes, en el genocidio de Rwanda, no es posible trasladar a ninguna de esas personas a las jurisdicciones nacionales. Aunque la Oficina del Fiscal se ha preparado para esos juicios, es muy poco probable que las tres causas puedan juzgarse antes de fines de 2008.

Además el reciente incremento del volumen de trabajo debido a la detención de fugitivos, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda también se ve amenazado por un aumento del volumen de trabajo a causa de la imposibilidad o la falta de voluntad de las jurisdicciones nacionales para aceptar remisiones de causas por el Tribunal. A pesar de las conversaciones mantenidas con diversos países de África sobre la posibilidad de trasladar las causas, la Oficina del Fiscal sólo ha podido lograr un acuerdo con un Estado africano, Rwanda, para que acepte la remisión de las causas (informe sobre la estrategia de conclusión (S/2008/322, párr. 48). Además, el hecho de que Rwanda acepte, en teoría, las remisiones de causas por el Tribunal no significa que se proponga iniciar los procesos. Recientemente, las Salas de Primera Instancia rechazaron la solicitud del Fiscal de trasladar la causa de Yussuf Munyaiakazi a Rwanda, una decisión que el Fiscal ha apelado (*Fiscalía c. Yussuf Munyaiakazi*). En total, sería posible trasladar cinco causas a Rwanda. Sin embargo, si ninguna de esas cinco causas pasan a la jurisdicción rwandesa, el Tribunal se encontrará con un volumen adicional de trabajo en 2009, “debido a que, hasta el momento, ningún otro país, a excepción de Rwanda, ha expresado su deseo de encargarse de ninguna de [esas causas]” (declaración del Sr. Hassan B. Jallow, Fiscal del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, ante el Consejo de Seguridad, 4 de junio de 2008 (S/PV.5904, pág. 10)). Fuera de África, sólo tres Estados se han mostrado dispuestos a aceptar causas remitidas por el Tribunal. Hasta la fecha, sólo se ha logrado trasladar dos causas, ambas a Francia. Recientemente los Países Bajos se retractaron de su ofrecimiento de procesar al acusado Michel Bagaragaza, con lo cual se aumenta el número de causas en el calendario judicial del Tribunal y se crean más dificultades para su estrategia de conclusión.

Por último, el Tribunal Penal Internacional para Rwanda experimenta dificultades para aplicar su estrategia de conclusión debido a la existencia de 13 acusados prófugos y a la falta de voluntad de terceros Estados para ayudar a detener a esas personas. Puesto que el Tribunal no puede juzgar en rebeldía a ninguno de los tres prófugos, es indispensable

que sean detenidos lo antes posible a fin de que el Tribunal pueda cumplir el plazo establecido por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, el Fiscal Jallow, varios países, en particular Kenya y la República Democrática del Congo, no han hecho lo suficiente para detener a prófugos que, según se sabe, se encuentran en sus territorios, y se les pidió “que intensificaran la cooperación con el Tribunal” y “que le brindaran toda la asistencia necesaria” en sus esfuerzos por llevar a todos los acusados ante el Tribunal (declaración del Sr. Hassan B. Jallow, Fiscal del Tribunal Penal Internacional para Rwanda ante el Consejo de Seguridad, 4 de junio de 2008 (S/PV.5904, pág. 11)). De los 13 prófugos, está previsto que cuatro sean enjuiciados en el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, mientras que existe la posibilidad de que los otros nueve sean enjuiciados por jurisdicciones nacionales si se acepta la remisión de sus causas. No obstante, el Tribunal espera un incremento considerable del número de causas que habrá que enjuiciar en caso de que se detenga a alguno de los prófugos, con lo que se excederá por mucho el plazo fijado.

Aunque el Tribunal Penal internacional para Rwanda ya ha comenzado a reducir sus actividades y su personal, en cumplimiento de la estrategia de conclusión, el Presidente del Tribunal, Dennis Byron, solicitó en su informe más reciente sobre la estrategia de conclusión del Tribunal presentado al Consejo de Seguridad que “habida cuenta de los nuevos acontecimientos, debidos a circunstancias excepcionales [...] el Tribunal decidió solicitar al Consejo de Seguridad y a los Estados Miembros que consideraran la posibilidad de prorrogar el mandato de los magistrados [que debería concluir a fines de 2008] a fin de que puedan completar los casos que se están enjuiciando”. También se pide “que se brinden al Tribunal recursos adecuados para responder al aumento del volumen de trabajo. La capacidad del Tribunal de mantener o mejorar su actual nivel de eficiencia dependerá en gran medida de que pueda retener a sus magistrados y funcionarios, sumamente experimentados y cualificados” (informe sobre la estrategia de conclusión (S/2008/322), párr. 68).

Material conexo

A. Instrumentos jurídicos

Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Nueva York, 9 de diciembre de 1948, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 78, pág. 277.

Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, Ginebra, 12 de agosto de 1949, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, pág. 31.

Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los naufragos de las fuerzas armadas en el mar, Ginebra, 12 de agosto de 1949, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, pág. 85.

Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, 12 de agosto de 1949, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, pág. 135.

Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 12 de agosto de 1949, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, pág. 287.

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), Ginebra, 8 de junio de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, pág. 609.

B. Jurisprudencia

Tribunal Penal Internacional para Rwanda, *Fiscalía c. Jean-Paul Akayesu* (ICTR-96-4-T), Fallo de 2 de septiembre de 1998 de la Sala de Primera Instancia.

Tribunal Penal Internacional para Rwanda, *Fiscalía c. Jean Kambanda* (ICTR-97-23-S), Fallo de 4 de septiembre de 1998 de la Sala de Primera Instancia.

Tribunal Penal Internacional para Rwanda, *Fiscalía c. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza and Hassan Ngeze* (ICTR-99-52-T), Fallo de 3 de diciembre de 2003 la Sala de Primera Instancia.

Tribunal Penal Internacional para Rwanda, *Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza and Hassan Ngeze c. Fiscalía* (ICTR-99-52-A), Fallo de 28 de noviembre de 2007 de la Sala de Apelaciones.

Tribunal Penal Internacional para Rwanda, *Fiscalía c. Yussuf Munyakazi* (ICTR-97-36-R11bis), Decisión de 28 de mayo de 2008 de la Sala de Primera Instancia relativa a la petición del Fiscal de remitir la causa a la República de Rwanda.

C. Documentos

Informe del Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y de los ciudadanos rwandeses presuntamente responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 1994, 13 de noviembre de 1997 (S/1997/868).

Tribunal Penal Internacional para Rwanda: Fact Sheet No. 1, The Tribunal at a Glance. Informe sobre la estrategia de conclusión del Tribunal Penal Internacional para Rwanda, 1° de mayo de 2008 (S/2008/322).

D. Doctrina

V. Morris y M.P. Scharf, *The International Criminal Tribunal for Rwanda*, Irvington-on-Hudson, NY, Transnational Publishers, 1998 (el primer volumen contiene un análisis y el segundo volumen contiene documentos relacionados con el Tribunal).