



Jurisdicción universal en Europa “El estado de la cuestión”

I. Introducción

La “jurisdicción universal” es una idea tan aclamada como criticada.¹ El concepto jurídico, muy debatido como principio, ha atraído la atención mundial desde el dramático arresto en 1998 en Londres del ex dictador chileno Augusto Pinochet, acusado de tortura. Sin embargo, el propio caso Pinochet se desarrolló en un marco legal internacional significativamente cambiado. Las últimas dos décadas han presenciado una revolución en los mecanismos de rendición de cuentas y atribución de responsabilidades por graves violaciones de los derechos humanos, y la comunidad internacional ha demostrado un considerable interés en garantizar el enjuiciamiento de ciertos crímenes internacionales.²

Sin embargo, a pesar de la creación de tribunales ad hoc para la ex Yugoslavia y Ruanda, y el Tribunal Especial para Sierra Leona y la Corte Penal Internacional (CPI), se mantienen grandes deficiencias en la capacidad de llevar ante la justicia a personas acusadas de los crímenes internacionales más graves: genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y tortura. Con recursos limitados, los tribunales internacionales y los tribunales “internacionalizados” combinados sólo pueden juzgar a una pequeña cantidad de criminales y sus mandatos se limitan generalmente a los crímenes cometidos en territorios y conflictos específicos. Incluso con la aparición de una CPI permanente, se espera que siga existiendo “un vacío de impunidad, a menos que las autoridades nacionales, la comunidad internacional y la CPI colaboren para asegurar

¹ Véase por ejemplo Henry Kissinger, “The Pitfalls of Universal Jurisdiction: Risking Judicial Tyranny”, *Foreign Affairs*, julio/agosto 2001, y réplica de Kenneth Roth, “The Case for Universal Jurisdiction”, *Foreign Affairs*, septiembre/octubre 2001. Véase también George Fletcher, “Against Universal Jurisdiction”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 1 (2003), p. 580, y Georges Abi-Saab, “The Proper Role of Universal Jurisdiction”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 1 (2003), p. 596.

² En este informe, cuando mencionamos “crímenes internacionales”, nos referimos al genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y la tortura.

el uso de todos los medios apropiados para llevar ante la justicia a otros criminales”.³ Las cortes y los tribunales nacionales pueden ejercer una función crítica mediante la aplicación de la jurisdicción universal para combatir la impunidad por graves violaciones de los derechos humanos.

La “jurisdicción universal” consiste en la competencia de un tribunal nacional para juzgar a una persona que se sospecha ha cometido un crimen internacional grave—como genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o tortura—incluso cuando ni el sospechoso ni las víctimas sean ciudadanos del país donde se encuentra el tribunal (“el Estado anfitrión”) y el crimen haya tenido lugar fuera de ese país.⁴ Una convención universal ratificada por el estado normalmente autoriza, e incluso exige, el ejercicio de la jurisdicción universal. Por ejemplo, la Convención contra la Tortura⁵ y las disposiciones sobre Infracciones Graves de los Convenios de Ginebra ordenan el ejercicio de la jurisdicción universal.

En los dichos, son muchos los países de todo el mundo que aparentemente reconocen que pueden y deben ejercer la jurisdicción universal con respecto a crímenes internacionales como la tortura y los crímenes de guerra, al aprobar leyes que permiten el enjuiciamiento de dichos crímenes.⁶ No obstante, generalmente la práctica se ha quedado atrás de los códigos jurídicos. Al mismo tiempo, la preocupación por la politización de las leyes sobre la jurisdicción universal—y el riesgo que los casos que comprometan a funcionarios de gobiernos extranjeros puedan importunar o poner en una situación vergonzosa al país—ha sido un tema constante en los debates sobre la jurisdicción universal, y ha hecho que hasta ahora al menos un país, Bélgica, revise

³ Paper on Some Policy Issues Before the Office of the Prosecutor, ICC, 2003, p. 3, [online] http://www.amicc.org/docs/OcampoPolicyPaper9_03.pdf.

⁴ Luc Reydams, *Universal Jurisdiction: International and Municipal Legal Perspectives* (Oxford, 2003), p. 3; Mitsue Inazumi, *Universal Jurisdiction in Modern International Law: Expansion of National Jurisdiction for Prosecuting Serious Crimes under International Law* (Intersentia, 2005), pp. 25-26. El país en el que ocurrieron los crímenes se denomina en este informe el “estado territorial”.

⁵ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes, Res. 39/46 de la AG, [Anexo, 39 U.N. GAOR Supp., No. 51, p. 197, U.N. Doc. A/39/51 (1984)], en vigor desde el 26 de junio de 1987, artículos 4-5; Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 75 U.N.T.S. 31, en vigor desde el 21 de octubre de 1950, artículo 49; Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 75 U.N.T.S. 85, en vigor desde el 21 de octubre 1950, artículo 49; Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, 75 U.N.T.S. 135, en vigor desde el 21 de octubre de 1950, artículo 129; Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra, 75 U.N.T.S. 287, en vigor desde el 21 de abril de 1950, artículo 146.

⁶ Véase el estudio de Amnistía Internacional sobre la legislación nacional, *Universal Jurisdiction - The Duty of States to Enact and Enforce Legislation* (AI Index: IOR 53/002/2001), septiembre 2001, [online] http://web.amnesty.org/pages/legal_memorandum (consultado en mayo de 2006).

significativamente su legislación.⁷ Las cuestiones de falta de voluntad política pueden agravarse por el temor a que los casos sobre jurisdicción universal, que afectan a los acontecimientos ocurridos en un país extranjero y en los cuales los testigos y las víctimas probablemente son ciudadanos de otros países, exijan mucho tiempo y recursos para su investigación y enjuiciamiento.

Poco después de la decisión de Bélgica del 2003 en la cual limitaron significativamente el alcance de sus leyes sobre jurisdicción universal (debido en parte a una amenaza directa de gobiernos extranjeros, entre ellos el de Estados Unidos, de trasladar la sede de la OTAN fuera de Bruselas⁸), hubo una percepción generalizada que la jurisdicción universal estaba “en sus últimos días, si no estaba ya agonizando”.⁹ Sin embargo, los rumores sobre la muerte de la jurisdicción universal parecen demasiado exagerados. A pesar de contratiempos como las reformas legales en Bélgica, desde el año 2000 se ha producido un aumento constante en el número de casos enjuiciados en Europa Occidental con base en la jurisdicción universal, lo cual demuestra una mayor predisposición de ciertos estados europeos a emplear la jurisdicción universal. En cuanto a las políticas de la Unión Europea (UE), el Consejo de la Unión Europea sobre Justicia y Asuntos de Interior (el Consejo) ha adoptado una decisión en la cual reconoce que en los estados miembros de la UE “se presentan frecuentemente” casos de personas comprometidas en genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, y que están intentando entrar y residir en la UE. En su decisión, el Consejo declaró que estos crímenes “no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional”.¹⁰ En una decisión anterior del Consejo se creó una “Red de la Unión Europea” de puntos de contacto con el fin de mejorar el intercambio de información relativa a la investigación de crímenes internacionales.¹¹ La ratificación del Estatuto de Roma de la CPI por una gran cantidad de estados, tanto países miembros como no miembros de la UE, también ha creado un ambiente propicio. El Estatuto de Roma requiere que los estados partes complementen

⁷ Véase en este informe el estudio de caso sobre Bélgica.

⁸ La amenaza se produjo porque el responsable del Mando Central de Estados Unidos y algunos líderes políticos estadounidenses, británicos e israelíes habían sido objeto de demandas judiciales conforme a la legislación belga sobre la jurisdicción universal. Véase Luc Reydam, “Belgium Reneges on Universality: The 5 August 2003 Act on Grave Breaches of International Humanitarian Law”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 1 (2003), p. 679.

⁹ Antonio Cassese, “Is the Bell Tolling for Universality? A Plea for a Sensible Notion of Universal Jurisdiction”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 1 (2003), p. 589.

¹⁰ Decisión 2003/335/JAI del Consejo de 8 de mayo de 2003, Diario Oficial L 118, 14/052003 P.0012-0014, [online] http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2003/l_118/l_11820030514es00120014.pdf, párrafos 1, 6 del preámbulo.

¹¹ Decisión 2002/494/JAI DEL Consejo del 13 de junio de 2002, Diario Oficial L 167, 26/06/2002 P.0001-0002, [online] http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/oj/dat/2002/l_167/l_16720020626es00010002.pdf (consultado en enero de 2006).

los esfuerzos de la Corte y, en su preámbulo, llama a los tribunales nacionales a ejercer la jurisdicción penal sobre los responsables de crímenes internacionales.¹²

El enjuiciamiento con éxito de crímenes internacionales por parte de tribunales en España, Francia, Bélgica, el Reino Unido y los Países Bajos en el 2005—con más juicios previstos para el 2006—indica que la jurisdicción universal se ha convertido en una realidad práctica que está siendo gradualmente asimilada en el funcionamiento de los sistemas de justicia penal en ciertas partes de Europa Occidental. No obstante, se sabe relativamente poco sobre la *práctica* de la jurisdicción universal en varios sistemas judiciales nacionales, y sobre las circunstancias en las cuales se investigan, enjuician y juzgan realmente los casos. En este informe, Human Rights Watch examina la práctica de la jurisdicción universal en varios países europeos desde el 2001.¹³ Basándose en entrevistas con fiscales, jueces, funcionarios de inmigración, personal policial y de defensa y abogados de víctimas en ocho países diferentes, el informe examina los obstáculos reales con los que se encuentran al intentar ejercer la jurisdicción universal en los tribunales nacionales y—aún es más importante—la variedad de respuestas innovadoras y creativas que se han desarrollado en algunos países para superar estos obstáculos.

Las experiencias analizadas en este informe son exclusivamente europeas. Esto se debe en parte, como se señaló anteriormente, a que unos cuantos estados miembros de la UE han sido el escenario principal de los acontecimientos relacionados con el ejercicio de la jurisdicción universal. También se debe a que, mediante sus decisiones, la UE como institución ha fomentado activamente estos acontecimientos y podría contribuir mucho más a mejorar la cooperación y el intercambio de información.¹⁴ Al asumir un papel de liderazgo, tanto los estados de Europa Occidental como la totalidad de la UE se encuentran en una situación única para servir de ejemplo a la comunidad internacional sobre cómo puede fortalecerse la jurisdicción universal para que sea un medio efectivo, práctico y realista para combatir la impunidad por los peores crímenes internacionales.

¹² Véase el párrafo 4 del preámbulo del Estatuto de Roma de la CPI, [online] [http://www.un.org/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf) (consultado en junio de 2006).

¹³ REDRESS se ha ocupado de la práctica en materia de jurisdicción universal antes de 2001 en *Universal Jurisdiction in Europe*, junio de 1999, [online] <http://www.redress.org/publications/UJEurope.pdf> (consultado en mayo de 2006).

¹⁴ De los ocho países examinados en este informe, siete son miembros de la UE. El octavo país examinado, Noruega, no forma parte de la UE.

II. Recomendaciones

Al Consejo y a la Presidencia de la UE

- Continuar promoviendo la cooperación entre los estados miembros en cuestiones penales y extender el mandato de los mecanismos de cooperación existentes, como la Europol, para que incluyan los crímenes internacionales.
- Asegurarse de que la Red de la UE se reúna regularmente y cuente con suficientes recursos para funcionar como un foro para que los responsables de aplicar la ley puedan intercambiar información y experiencias sobre casos en curso. Considerar el nombramiento de un coordinador de la Red responsable de la planificación estratégica y la organización de las reuniones de la Red.
- Fortalecer la cooperación entre la Red de la UE y otras instituciones y organismos de la UE (por ejemplo, delegaciones de la Comisión Europea a terceros países, misiones policiales de la UE, misiones sobre estado de derecho y misiones de construcción de la paz) con el fin de facilitar las investigaciones extraterritoriales de crímenes internacionales.

A los Estados Miembros de la UE y otros gobiernos nacionales

- Garantizar la implementación a nivel interno de las normas sobre crímenes internacionales incluidas en los tratados ratificados por el estado, y garantizar la imprescriptibilidad de los crímenes internacionales.
- Considerar la creación de “unidades especiales” con el personal y los recursos adecuados dentro de los organismos policiales y procesales, con la responsabilidad principal de investigar y enjuiciar los casos sujetos a la jurisdicción universal.
- Promover la cooperación entre las autoridades migratorias y las autoridades policiales y procesales con el fin de garantizar que los presuntos responsables de crímenes internacionales solicitantes de visas o refugio sean enviados a la autoridad competente encargada de hacer cumplir la ley.
- Comprometerse a nombrar puntos de contacto encargados de los crímenes internacionales de acuerdo con el artículo 1 de la Decisión del Consejo para el establecimiento de la Red de la UE. Asegurarse de que los puntos de contacto asistan a las reuniones de la Red de la UE y que se comparta la información con las instituciones relevantes involucradas en la investigación y el enjuiciamiento de crímenes internacionales.

- Cooperar con la Interpol en la creación de una base de datos sobre investigaciones anteriores y actuales de crímenes internacionales en diferentes países.
- Garantizar medidas adecuadas para la protección de los testigos, tanto extranjeros como nacionales, en los casos de jurisdicción internacional. La protección debe incluir, cuando sea apropiado, la posibilidad de reubicación (dentro de sus países de nacionalidad u otro país) de los testigos que corran grave peligro.
- No ofrecer inmunidad a las personas que ya no cumplan tareas oficiales que les den derecho a ella, o cuyas responsabilidades no sean prácticamente análogas a las de un jefe de estado/gobierno o un ministro de relaciones exteriores.
- No suprimir el derecho de las víctimas a perseguir el caso por su cuenta, cuando dicho derecho ya exista en la legislación nacional. Las preocupaciones sobre los enjuiciamientos vejatorios pueden abordarse mediante medidas menos drásticas, como el fortalecimiento del control judicial del proceso.
- Mejorar la transparencia en la toma de decisiones procesales relativas a los crímenes internacionales a través de la publicación de las directrices aplicables y de la revisión judicial.
- No aplicar amnistías por genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o tortura.