

LA JURISDICCIÓN UNIVERSAL NO ESTÁ DESAPARECIENDO: EL GIRO DESDE UNA JURISDICCIÓN UNIVERSAL COMO “PERSECUCIÓN GLOBAL” HACIA UNA JURISDICCIÓN UNIVERSAL COMO “AUSENCIA DE REFUGIO SEGURO”

Máximo LANGER*

Fecha de recepción: 1 de julio de 2015

Fecha de aceptación: 10 de noviembre de 2015

Resumen

La historia de la jurisdicción universal respecto de crímenes internacionales fundamentales ha sido en ocasiones considerada como una historia de ascenso y caída. El activismo de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) fue considerado como una causa tanto del ascenso como del descenso; el ascenso culminó con el arresto del General Pinochet en 1998 y el descenso llegó con la “amputación” de las leyes de jurisdicción universal en Bélgica en 2003 y España en 2009 y 2014. En este artículo, el autor ofrece una mirada alternativa de esta historia. El autor argumenta que la jurisdicción universal no está necesariamente decayendo en virtud de que el número de leyes y juicios de jurisdicción universal ha aumentado y el número de denuncias de jurisdicción universal no ha disminuido sustancialmente en los años recientes. Por el contrario, la trayectoria de la jurisdicción universal puede ser entendida como una competencia continua entre dos concepciones sobre el rol que los Estados desempeñan en el régimen de jurisdicción universal. En la concepción de “persecución global”, los Estados tienen un rol en la prevención y el castigo de crímenes internacionales fundamentales cometidos en cualquier lugar del mundo, mientras que en la concepción de “ausencia de refugio seguro” los Estados no deben ser un refugio para quienes participaron en crímenes internacionales fundamentales. En años recientes, la concepción de “ausencia de refugio seguro” ha realizado importantes avances en la legislación y la persecución de crímenes internacionales, pero la concepción de “persecución global” todavía se encuentra

presente en el régimen de jurisdicción universal. A pesar de que las ONGs prefieren la concepción de “persecución global”, con su fuerte fundamentación anti-impunidad, estas organizaciones han contribuido (involuntariamente) al avance del enfoque de “ausencia de refugio seguro” por medio de su posición legalista y su retórica ambigua sobre la jurisdicción universal.

Palabras clave: Jurisdicción universal – ONGs – persecución global – ausencia de refugio seguro

Title: Universal Jurisdiction Is Not Disappearing: The Shift from ‘Global Enforcer’ to ‘No Safe Haven’ Universal Jurisdiction

Abstract

The history of universal jurisdiction over core international crimes has often been framed as a story of rise and fall. Non-governmental organization (NGO) activism was regarded as a cause for both the rise and the fall; the rise culminated with the arrest of General Pinochet in 1998 and the fall came with the ‘amputation’ of the universal jurisdiction laws in Belgium in 2003 and Spain in 2009 and 2014. In this article, the author offers an alternative view of this history. He argues that universal jurisdiction is not necessarily on the decline since the number of universal jurisdiction statutes and trials has increased and the number of universal jurisdiction complaints has not substantially decreased in recent years. Rather, the trajectory of universal jurisdiction can be understood as an ongoing competition between two conceptions of the role states play in the universal jurisdiction regime. In the ‘global enforcer’ conception, states have a role in preventing and punishing core international crimes committed anywhere in the world, while in the ‘no safe haven’ conception, states should not be a refuge for participants in core international crimes. In recent years, the ‘no safe haven’ conception has made important inroads in legislation and prosecution of international crimes, but the ‘global enforcer’ conception is still present in the universal jurisdiction regime. Though NGOs prefer the ‘global enforcer’ conception, with its strong anti-impunity rationale, these organizations have (involuntarily) contributed to the advancement of the ‘no safe haven’ approach through their legalistic position and ambiguous rhetoric about universal jurisdiction.

Keywords: Universal Jurisdiction – NGOs – Global Enforcer – No Safe Haven

Sumario

I. Introducción; II. Dos concepciones de Estados con jurisdicción universal; III. El rol de los defensores y litigantes de los derechos humanos en la competencia entre las dos concepciones; IV. Conclusión; V. Bibliografía

I. Introducción

Por medio de la jurisdicción universal, cualquier Estado puede juzgar un crimen, sin contar con ningún tipo de nexo territorial, nacional o de interés nacional con el crimen al momento de ser cometido.¹ La competencia está por lo general fundamentada en la naturaleza del crimen. En los últimos 30 años, la jurisdicción universal ha sido utilizada para juzgar crímenes internacionales fundamentales (*core international crimes*), tales como genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y tortura.² La historia reciente de la jurisdicción universal ha sido descrita generalmente como una de ascenso y descenso, escalando su cima con el arresto de Augusto Pinochet en Londres en 1998 y su caída con las enmiendas a las disposiciones de jurisdicción universal de Bélgica en 2003 o con las enmiendas a las disposiciones españolas de jurisdicción universal de 2009 y 2014.³ En un cierto número de estas narrativas de “ascenso y descenso” los litigantes juegan un rol crucial en la caída de la jurisdicción universal al llevar adelante irresponsablemente o por razones políticas demasiados casos contra imputados muy poderosos,

* Professor of Law, UCLA School of Law. Deseo agradecer a Ricardo LILLO por su asistencia en la investigación y a Elyse MEYERS por editar este trabajo. Este artículo fue originalmente publicado en inglés en *Journal of International Criminal Justice*, vol. 13, 2015, pp. 245-256. Traducción a cargo de Leandro A. DIAS, revisión del autor y de Juan NASCIBENE. Se ha mantenido, en la medida de lo posible, el estilo de citas original. Contacto: langer@law.ucla.edu.

¹ Véase, por ejemplo, *The American Law Institute, Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States* (1987), §§ 402, comentarios c-g, 404 y comentarios a-b, 423.

² A pesar de que generalmente no se incluye a la tortura entre los crímenes internacionales fundamentales, la incluyo en esta categoría debido a que ha sido un crimen contra los derechos humanos central en el régimen de jurisdicción universal. Sobre la utilización de la jurisdicción universal en los últimos 30 años para investigar crímenes internacionales fundamentales, véase, LANGER, “The Diplomacy of Universal Jurisdiction: The Political Branches and the Transnational Prosecution of International Crimes”, en *American Journal of International Law*, 105, 2011, pp. 1-49.

³ Véase, por ejemplo, DE LA RASILLA DEL MORAL, “The Swan Song of Universal Jurisdiction in Spain”, en *International Criminal Law Review*, 9, 2009, pp. 777-808; GENOVESE/BARRAL DIEGO, “The Slow Death of Universal Jurisdiction: The Case of Spain”, en *ALIBI blogpost*, 10 de octubre de 20140. Disponible en www.alibionline.nl/the-slow-death-of-universal-jurisdiction-the-case-of-spain [enlace verificado el día 1 de febrero de 2015]; HWANG, “China: The Growth of a New Superpower and the Extinction of Universal Jurisdiction”, en *Wisconsin International Law Journal*, 32, 2014, pp. 334-354; REYDAMS, “The Rise and Fall of Universal Jurisdiction”, en SCHABAS/BERNAZ (eds.), *Routledge Handbook of International Criminal Law*, Routledge, Londres, 2011, p. 337.

que eventualmente dan lugar a restricciones sustanciales o a derogaciones de las leyes de jurisdicción universal.⁴

En este breve trabajo me gustaría proponer una mirada alternativa a la historia reciente de la jurisdicción universal respecto de crímenes internacionales fundamentales.⁵ Mi argumento es que la historia de la jurisdicción universal no ha sido una historia de “ascenso y descenso”, sino más bien una de competencia continua entre dos concepciones sobre el rol de los Estados en el régimen de jurisdicción universal. Bajo una concepción, que llamo jurisdicción universal como “persecución global” (*global enforcer*), los Estados pueden ejercer jurisdicción universal porque ellos tienen un rol en la prevención y el castigo de crímenes internacionales fundamentales cometidos en cualquier parte del mundo. Bajo otra concepción, que llamo jurisdicción universal como “ausencia de refugio seguro” (*no safe haven*), un Estado puede ejercer jurisdicción universal para no ser un refugio para quienes participaron en crímenes internacionales fundamentales.

Los litigantes y defensores de los derechos humanos han preferido, abrumadoramente, la concepción de jurisdicción universal como “persecución global” por sobre la de “ausencia de refugio seguro” debido a que presupone un fundamento y una agenda anti-impunidad más fuerte y convierte a la jurisdicción universal en una herramienta activa, más que reactiva, para prevenir y castigar crímenes internacionales fundamentales.⁶ Los litigantes y defensores han realizado un trabajo muy importante en su intento de promover la concepción de jurisdicción universal como “persecución global”. Sin embargo, estos litigantes y defensores de los derechos humanos también han contribuido involuntariamente a que un número significativo de Estados adopte la concepción de “ausencia de refugio seguro”. Esto no ha sucedido tanto como consecuencia de la litigación (como sugerirían las narrativas de “ascenso y descenso”), sino por el uso de una retórica de “ausencia de refugio seguro” que ha probablemente facilitado la adopción, por parte de los

⁴ Véase, por ejemplo, VANDERMEERSCH, “Prosecuting International Crimes in Belgium”, en *Journal of International Criminal Justice*, 3, 2005, pp. 400–421, p. 410: “[e]n ausencia de salvaguardas que hiciesen las veces de filtros para determinar que esas denuncias eran, a priori, fundadas y no frívolas, ciertas presuntas víctimas dieron la impresión de aprovecharse de la justicia belga a través del abuso de procesos para perseguir objetivos políticos que no incluían a la justicia [...]. A su vez, la proliferación de denuncias interpuestas por peticionantes civiles impidió que los fiscales formularan una política penal coherente y responsable en esta área y empañaron el sistema judicial con un cuerpo de denuncias para el que simplemente no se tenían los recursos para hacerles frente”.

⁵ Este artículo analiza la jurisdicción universal en casos penales. El análisis de la jurisdicción universal en casos civiles excede los límites de este trabajo.

⁶ Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *Universal Jurisdiction. A Preliminary Survey of Legislation Around the World*, 2012, p. 11 (mencionando como un obstáculo para la jurisdicción universal su limitación a personas que residen o que posteriormente se convirtieron en residentes o nacionales del Estado que investiga).

Estados, de esta concepción y por un enfoque legalista respecto de las disposiciones de jurisdicción universal que ha contribuido a crear una reacción contra a las disposiciones de los Estados más emblemáticos de la “jurisdicción universal como persecución global”.

II. Dos concepciones de Estados con jurisdicción universal

No hay dudas de que el caso Pinochet es el ejemplo contemporáneo más conocido de ejercicio de jurisdicción universal respecto de crímenes internacionales fundamentales; ningún otro caso de jurisdicción universal tuvo tal notoriedad e impacto desde ese entonces.⁷ También es cierto que, tal como he documentado en trabajos previos, Bélgica y España tenían disposiciones muy amplias de jurisdicción universal, que fueron reducidas o virtualmente eliminadas debido a la presión ejercida por Estados poderosos después de que Bélgica y España abrieron procesos formales contra nacionales de esos Estados.⁸

Pero la narrativa del “ascenso y descenso” sobre la jurisdicción universal no captura la trayectoria de la jurisdicción universal durante las últimas tres décadas. Desde el arresto de Pinochet en 1998, muchos más Estados, y no menos, han aprobado leyes que le otorgan jurisdicción universal a sus tribunales.⁹ A su vez, entre 2004 (el año posterior a las dos enmiendas a la ley belga) y 2009 fueron 211 las denuncias contra individuos basadas en la jurisdicción universal o los casos considerados por las autoridades de oficio.¹⁰ Este promedio de 35.17 denuncias o casos considerados por las autoridades de oficio no es sustancialmente más bajo que el número promedio de 39.71 denuncias o casos considerados por las autoridades de oficio por año

⁷ Véase, por ejemplo, ROHT-ARRIAZA, *The Pinochet Effect: Transnational Justice in the Age of Human Rights*, Pennsylvania, University Press, 2006.

⁸ LANGER, *supra* nota 2.

⁹ Véase, por ejemplo, VAN SCHAACK/PEROVIC, “The Prevalence of ‘Present-In’ Jurisdiction”, en *Proceedings of the Annual Meeting, American Society of International Law*, 107, 2013, pp. 237–242, p. 239: “todavía resulta correcto decir que hay una marcada tendencia en alza en el grado en el que los Estados están incorporando a los crímenes atroces en sus códigos internos y potestando a sus tribunales para ejercer diversas formas de competencia extraterritorial. Gran parte de esta tendencia probablemente puede serle atribuida a la ratificación del Estatuto de Roma, a pesar de que técnicamente ese tratado no requiere una incorporación de los crímenes de competencia de la CPI al ordenamiento interno”. Véase también Amnistía Internacional, *supra* nota 6, pp. 22 ss. (incluyendo un listado en su Anexo II de la fecha de la legislación de cada país del mundo que autorizaría el ejercicio de jurisdicción universal).

¹⁰ Estos datos fueron extraídos de mi propia base de datos sobre denuncias basadas en el principio de jurisdicción universal que abarca el período 1961-2009 [base de datos en archivo del autor]. Para los años 1983 a 2009, la base de datos incluye datos respecto de si las denuncias (o casos considerados por las autoridades de oficio) contra 1045 imputados fueron presentadas antes o después de 2004. Para una descripción acerca de cómo este estudio global fue llevada a cabo, véase LANGER, *supra* nota 2, p. 7.

entre 1983 y 2003, y también debemos tener en cuenta que desde el 1 de julio de 2002 la Corte Penal Internacional (CPI) presentó un nuevo lugar para las denuncias (“comunicaciones”) sobre crímenes internacionales fundamentales,¹¹ y que antes de 2004 había un buen número de investigaciones masivas contra nazis en Australia, Canadá y el Reino Unido, contra antiguos yugoslavos en Alemania y contra militares argentinos en España.¹²

El gráfico 1 muestra que los juicios basados en jurisdicción universal respecto de crímenes internacionales fundamentales no disminuyeron después de las enmiendas a la ley belga en 2003 o a la ley española en 2009.

Gráfico 1: Imputados juzgados en juicios de jurisdicción universal respecto de crímenes internacionales fundamentales, según la fecha del veredicto (1961-2013)¹³



Fuente: Base de datos propia de denuncias basadas en jurisdicción universal

¹¹ Sobre la relación entre persecuciones estatales basadas en el principio de jurisdicción universal y la CPI, véase, LANGER, “The Archipelago and the Wheel: The Universal Jurisdiction and the International Criminal Court Regimes”, en MINOW/TRUE-FROST/WHITING (comps.), *The First Global Prosecutor*, 2015, Michigan, University Press, pp. 204-250.

¹² Sobre las investigaciones masivas de nazis en el Reino Unido, de antiguos yugoslavos en Alemania y de militares argentinos en España, véase, LANGER, *supra* nota 2.

¹³ Si bien la base de datos llega hasta el año 2009 en lo que se refiere a denuncias, la he actualizado en lo que respecta a juicios hasta el año 2013 a los fines de este trabajo.

Después de las enmiendas belgas en 2003, los tribunales realizaron 21 de los 39 juicios basados en el principio de jurisdicción universal respecto de al menos un crimen internacional fundamental que tuvo lugar en el período 1961-2013. En otras palabras, en el período de diez años entre 2004 y 2013, fueron llevados a cabo un 53.8 por ciento de todos los juicios basados en el principio de jurisdicción universal respecto de crímenes internacionales fundamentales.¹⁴ En el año 2005, se emitieron sentencias respecto de seis acusados, la mayor cantidad de sentencias que tuvo lugar en el período 1961-2013. El año 2013 fue el tercer año con más juicios finalizados basados en el principio de jurisdicción universal, con cuatro juicios. Además, mientras que entre 1994 y 2003 hubo al menos una sentencia basada en el principio de jurisdicción universal cada dos años, entre 2004 y 2013 se produjo al menos una sentencia por año en juicios basados en el principio de jurisdicción universal, con excepción del año 2006.

Por lo tanto, la narrativa de “ascenso y descenso” no captura adecuadamente la trayectoria de la jurisdicción universal en casos penales en los últimos 30 años. En algunos aspectos, la jurisdicción universal se ha estado expandiendo en los años recientes, y no decreciendo, ya que ha habido más leyes y juicios basados en el principio de jurisdicción universal. En otros sentidos, como en el número promedio de denuncias, la jurisdicción universal ha disminuido pero no sustancialmente, desde las enmiendas a la ley belga de 2003.

¿Cómo debemos, entonces, analizar la trayectoria de la jurisdicción universal en el tiempo? Una perspectiva alternativa que esbozo aquí es la de analizar esta trayectoria como una competencia entre dos concepciones diferentes del rol que cumplen y deberían cumplir los estados en el régimen de jurisdicción universal respecto de crímenes internacionales fundamentales. Como se definió previamente, bajo la concepción de jurisdicción universal como “persecución global”, los Estados tienen la potestad de ejercer competencia porque tienen un rol en la prevención y el castigo de crímenes internacionales fundamentales cometidos en cualquier lugar del mundo. Bajo la concepción de jurisdicción universal como “ausencia de refugio seguro” los Estados tienen la potestad de ejercer jurisdicción universal para evitar convertirse en un refugio para quienes participaron en crímenes internacionales fundamentales.

¹⁴ Estoy excluyendo de estos números los tres juicios basados en el ejercicio de jurisdicción universal ya finalizados en 2014 porque todavía no cuento con los números totales de ese año, debido a que este trabajo fue escrito en noviembre de 2014. El porcentaje de juicios llevados a cabo después de las enmiendas belgas sería incluso superior si se incluyese el año 2014.

La distinción entre la jurisdicción universal como “persecución global” y como “ausencia de refugio seguro” no refiere a la distinción entre jurisdicción universal y el “principio de representación”.¹⁵ En la jurisdicción universal como “ausencia de refugio seguro”, el Estado que investiga no representa a otro Estado afectado de modo más directo por el crimen (como el Estado con competencia territorial), sino que representa a la comunidad internacional.¹⁶ A diferencia del principio de representación, que asume que el crimen afectó al Estado con competencia territorial o al Estado del que el imputado es ciudadano, las concepciones de jurisdicción universal como “persecución global” y como “ausencia de refugio seguro” asumen que los crímenes internacionales fundamentales fueron establecidos por el Derecho Internacional y afectan a la comunidad internacional. Además, el ejercicio de jurisdicción universal como “ausencia de refugio seguro” no necesariamente requiere que el crimen perseguido sea un delito en el Estado con competencia territorial, o que el imputado sea un fugitivo en otro Estado, o que otro Estado realice un pedido de extradición o comience un proceso penal, o que la extradición del imputado a otro Estado sea imposible.

A su vez, la distinción entre jurisdicción universal como “persecución global” y como “ausencia de refugio seguro” no refiere a la distinción entre jurisdicción universal “pura” y “de custodia”, discutida en los votos separados de jueces de la Corte Internacional de Justicia en el caso Yerodia.¹⁷ La distinción entre jurisdicción universal “pura” y “de custodia” se refiere a los requisitos necesarios para la apertura de procesos penales basados en la jurisdicción universal o a los requisitos para el ejercicio de la jurisdicción de juzgamiento o persecución (*adjudicative and enforcement jurisdiction*) más generalmente, mientras que la distinción entre la jurisdicción universal como “persecución global” y como “ausencia de refugio seguro” se refiere al rol que los Estados

¹⁵ Sobre el principio de representación, véase, por ejemplo, REYDAMS, *Universal Jurisdiction*, Oxford, University Press, 2003, pp. 21 ss; REYDAMS, *supra* nota 3, pp. 10–12.

¹⁶ Sobre posibles implicancias para los requisitos de legitimidad de la jurisdicción universal que derivan del presueto de que los Estados con jurisdicción universal actúan en representación de la comunidad internacional, véase LANGER, “Universal Jurisdiction as Janus-Faced: The Dual Nature of the German International Criminal Code”, en *Journal of International Criminal Justice*, 11, 2013, pp. 737–762; LANGER, “Das Völkerstrafgesetzbuch und die Prinzipien der Beteiligung und Rechenschaft gegenüber der internationalen Gemeinschaft”, en JESSBERGER/GENEUSS (comps.), *Zehn Jahre Völkerstrafgesetzbuch. Bilanz und Perspektiven eines „deutschen Völkerstrafrechts“* (traducción a cargo de Julia GENEUSS) Nomos Publishers, 2013, pp. 253-282.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), 2002 *ICJ Reports* 3 (14 de febrero) (en adelante, Arrest Warrant) (Opinión separada conjunta de los jueces Higgins, Kooijmans, and Buergenthal); e *ibidem* (opinión separada del juez Guillaume).

deben desempeñar en el régimen de jurisdicción universal.¹⁸ Si bien ciertos requisitos formales como la presencia del imputado u otro nexo con el Estado que persigue penalmente pueden reflejar una concepción de jurisdicción universal como “persecución global” o como “ausencia de refugio seguro”, ellos son epifenómenos de la discusión sustantiva sobre el rol que los Estados deben tener en la persecución extraterritorial de crímenes internacionales fundamentales sin conexión con el Estado que persigue penalmente al momento en que los supuestos crímenes fueron cometidos.

Jurisdicción universal como “persecución global” y como “ausencia de refugio seguro” son extremos que definen un espectro: Estados con jurisdicción universal, así como leyes y procesos basados en este principio pueden presentar elementos de ambos extremos. Además, la caracterización de leyes y procesos penales basados en la jurisdicción universal como más cercanos a una u otra concepción puede requerir no sólo un análisis de las leyes y las decisiones tomadas por los fiscales y los jueces, sino también un análisis de los fundamentos y las percepciones de quienes participan en el sistema, así como un entendimiento del contexto en el que operan.¹⁹

De todos modos, la distinción entre jurisdicción universal como “persecución global” y como “ausencia de refugio seguro” brinda una herramienta teórica positiva y normativa para identificar una tensión central dentro de la práctica de la jurisdicción universal. Desde una perspectiva positiva, nos permite analizar de un mejor modo la práctica y la trayectoria de la jurisdicción universal respecto de crímenes internacionales fundamentales. Académicos, elaboradores de políticas públicas y el público generalmente piensa en casos típicos de “persecución global” como Eichmann en Israel, Pinochet en España y Sharon y otros en Bélgica cuando discuten sobre jurisdicción universal. Pero casos de “ausencia de refugio seguro” han sido de hecho más numerosos en el transcurso de la historia contemporánea de la jurisdicción universal respecto de

¹⁸ Sobre la discusión entre jurisdicción universal “pura” y “de custodia” como una discusión sobre los requisitos para el ejercicio de la jurisdicción de persecución (*enforcement jurisdiction*), no de la jurisdicción prescriptiva (*prescriptive jurisdiction*), véase O’KEEFE, “Universal Jurisdiction: Clarifying the Basic Concept”, en *Journal of International Criminal Justice*, 2, 2004, pp. 735–760.

¹⁹ Por ejemplo, el requisito de presencia del imputado en el Estado que persigue penalmente podría ser, en ciertos contextos, una manifestación de una concepción de jurisdicción universal como “ausencia de refugio seguro”. Pero requerir la presencia del imputado en el territorio del Estado para comenzar la persecución penal puede también ser caracterizado como un requisito del debido proceso por un Estado con jurisdicción universal como “persecución global” que no prevea juicios en ausencia. Para un ejemplo reciente de esto último, véase, CORTE CONSTITUCIONAL DE SUDÁFRICA [ZACC], *National Commissioner of the South African Police Service v. Southern African Human Rights Litigation Centre and Another*, 2014, 30, §§ 41–49 (argumentando que se requiere la presencia de los sospechosos para el juzgamiento, pero no para la investigación de crímenes internacionales sobre la base del principio de jurisdicción universal).

crímenes internacionales fundamentales. Por ejemplo, los casos nazis de los 80s y comienzos de los 90s en Australia, Canadá y el Reino Unido pueden ser entendidos como casos de “ausencia de refugio seguro”.²⁰ Lo mismo puede decirse de la mayor parte de los casos contra antiguos yugoslavos en los 90s en Europa, antes y después del caso Pinochet en España. Y la práctica de los juicios basados en el principio de jurisdicción universal ha consistido, en su gran mayoría, en casos de “ausencia de refugio seguro”.

Además, si más Estados tienen leyes sobre jurisdicción universal hoy en día que al momento del arresto de Pinochet en Londres, la trayectoria de la jurisdicción universal no puede ser caracterizada como un “descenso”. Pero persiste la pregunta sobre si estas leyes responden a una fundamentación de “persecución global” o de “ausencia de refugio seguro”. Sobre este tema, la concepción de “ausencia de refugio seguro” parece haber realizado importantes avances en años recientes porque un importante número de leyes de los Estados más activos en materia de jurisdicción universal requieren ahora que el imputado se convierta en un residente del Estado que investiga antes de que el Estado pueda ejercer jurisdicción universal contra él.²¹ De un modo similar, incluso si el número de juicios basados en la jurisdicción universal no ha disminuido, la mayor parte de los acusados juzgados residía en el Estado investigador. Esto significa que, en lugar de apoyar una historia de “ascenso y descenso”, uno puede argumentar que, por el contrario, la jurisdicción universal se ha estado alejando de una concepción de “persecución global” hacia una concepción de “ausencia de refugio seguro” desde las enmiendas belgas de 2003 y las enmiendas españolas de 2009 y 2014. Sin embargo, la jurisdicción universal como “persecución global” no ha desaparecido, como ejemplifica el caso de Bélgica contra Hissène Habré por tortura²², la investigación argentina y las órdenes de arresto por crímenes internacionales cometidos durante la

²⁰ Sobre estos juzgamientos, véase, por ejemplo, FRASER, *Law After Auschwitz*, Carolina, Academic Press, 2005.

²¹ Véase, por ejemplo, *Code d'Instruction Criminelle* (C.I.Cr.), Art. 6.1bis (Bélgica) (sobre crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra); *Code de procédure pénale* (C.pr.pén.) art. 689–611 (sobre crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra) (Francia); *Ley Orgánica del Poder Judicial* (L.O.P.J.) Art. 23.4 (a) (España) (sobre crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra); *International Criminal Court Act 2001*, arts. 51 and 68 (Inglaterra y Gales). Incluso cuando las leyes no requieren la residencia del imputado como un prerrequisito para el ejercicio de jurisdicción universal, los funcionarios públicos pueden creer que no ser un refugio seguro es el objetivo principal de las disposiciones sobre jurisdicción universal. Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, *The Legal Framework for Universal Jurisdiction in the Netherlands*, 2014, p. 4: “Los fiscales también analizan si el caso ayudará a lograr el objetivo general de evitar que los Países Bajos se conviertan en un refugio seguro para criminales de guerra”.

²² CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, General List N.º 144, sentencia del 20 de julio de 2012.

era de Franco en España²³ y por la orden de la Corte Constitucional de Sudáfrica que el Servicio Policial de Sudáfrica investigue una denuncia por supuestas torturas cometidas en Zimbabue por y contra nacionales zimbabuenses.²⁴

Desde una perspectiva normativa, la jurisdicción universal como “persecución global” es más atractiva para defensores y litigantes de derechos humanos porque asume un rol más importante para los Estados en la prevención y el castigo de los crímenes internacionales fundamentales. Sin este rol, solamente el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene un verdadero alcance global sobre los crímenes internacionales fundamentales a través de la creación de tribunales penales internacionales *ad hoc* y de la remisión a la CPI de situaciones que pueden involucrar a cualquier Estado del mundo, incluyendo a Estados que no forman parte de la CPI.²⁵ En contraste, la jurisdicción universal como “ausencia de refugio seguro” es más atractiva para aquellos que piensan que la jurisdicción universal como “persecución global” equivale a un “vigilantismo global”, que causa mucha tensión en las relaciones internacionales, que es muy costosa para los Estados que investigan, o que asume un peligroso idealismo que interferiría con soluciones políticas al autoritarismo y a la guerra.

III. El rol de los defensores y litigantes de los derechos humanos en la competencia entre las dos concepciones

Los defensores y litigantes de los derechos humanos han desempeñado un rol crucial en el establecimiento y en la proliferación de la jurisdicción universal contemporánea respecto de crímenes internacionales fundamentales. Por ejemplo, durante la redacción de la Convención contra la Tortura, Amnistía Internacional jugó un rol clave para persuadir a los Estados de aceptar la norma propuesta que da una base normativa para el ejercicio de la jurisdicción universal, norma

²³ ‘La Argentina pidió la captura de 20 imputados por crímenes del franquismo’, Página 12, 31 de octubre de 2014. Disponible en www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-258820-2014-10-31.html [enlace verificado el 1 de febrero de 2015].

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE SUDÁFRICA [ZACC], *National Commissioner of the South African Police Service v. Southern African Human Rights Litigation Centre and Another*, 2014, 30. En el § 80 de la decisión del Tribunal Constitucional de Sudáfrica se dice al pasar que: “nosotros no nos atrevemos a ser un refugio seguro para aquellos que cometen crímenes de lesa humanidad”. Pero más allá de este lenguaje, los argumentos de la decisión del Tribunal parecen reflejar una concepción de la jurisdicción universal como “persecución global” dado que le ordena al Servicio Policial de Sudáfrica que investigue estos crímenes incluso si ninguno de los imputados se encuentra presente o si no se anticipa su presencia en territorio sudafricano (véase, por ejemplo §§ 41–49, 81) y también contempla la posibilidad de hacer comparecer a los imputados a través de extradición (véase, por ejemplo, §§ 48–49).

²⁵ Sobre las lagunas de competencia y las restricciones institucionales y políticas de la CPI, véase, LANGER, *supra* nota 11.

que luego sería utilizada en casos como el de la persecución penal contra Pinochet.²⁶ Las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de derechos humanos desempeñaron un rol crítico en la redacción y difusión del Estatuto de la CPI, que también ha fomentado la difusión de leyes de jurisdicción universal entre los Estados parte, a pesar de que el Estatuto de Roma no menciona este tipo de competencia.²⁷

Defensores y grupos de derechos humanos han realizado lobby en los Estados para que adopten leyes de jurisdicción universal y para que adopten unidades especiales dentro de la policía, oficinas de los fiscales y tribunales a los fines de trabajar en casos de jurisdicción universal.²⁸ Estos grupos también han informado sobre el número de Estados que han sancionado leyes de jurisdicción universal, cuestionando, por lo tanto, la idea de que la jurisdicción universal respecto de crímenes internacionales fundamentales es radical o excepcional.²⁹ A su vez, defensores y grupos de derechos humanos han desempeñado un rol crucial en la litigación de casos de jurisdicción universal a través de denuncias basadas en este principio, de la presentación de elementos de prueba ante el juez de instrucción o ante el fiscal y de la constitución en partes civiles o querellantes en procesos de jurisdicción universal.³⁰

A pesar de estas contribuciones esenciales, un cierto número de autores y elaboradores de políticas públicas han argumentado que los litigantes de derechos humanos han contribuido a la caída de la jurisdicción universal, a través de la presentación de casos que conllevaban el peligro de una contrareacción y que dieron lugar a la restricción o derogación de leyes sobre jurisdicción universal.³¹ Estas críticas han sido articuladas típicamente dentro de la perspectiva de “ascenso y descenso” de la jurisdicción universal que he rechazado en este artículo. Dejando de lado la perspectiva de “ascenso y descenso”, podemos trasladar esta crítica a nuestro marco de análisis: ¿han sido los defensores y litigantes de derechos humanos (parcialmente) responsables por el

²⁶ Sobre el rol de Amnistía Internacional en la redacción de la Convención contra la Tortura, véase, por ejemplo, SIKKINK, *Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*, Nueva York, W.W. Norton, 2011, pp. 100–104.

²⁷ Véase, por ejemplo, BASSIOUNI, “Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court”, en *Cornell International Law Journal*, 32, 1999, pp. 443–469; GLASIUS, *The International Criminal Court: A Global Civil Society Achievement*, Londres, Routledge, 2005; VAN DER VYVER, “Civil Society and the International Criminal Court”, en *Journal of Human Rights*, 2, 2003, pp. 425–439.

²⁸ Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, *The Long Arm of Justice: Lessons from Specialized War Crimes Units in France, Germany, and the Netherlands*, 2014.

²⁹ Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *supra* nota 6.

³⁰ Sobre el rol de la ONGs en la litigación de casos en varios países europeos, véase, por ejemplo, LANGER, *supra* nota 2.

³¹ Véase, por ejemplo, VANDERMEERSCH, *supra* nota 4.

decaimiento de la jurisdicción universal como “persecución global” y el avance de la jurisdicción universal como “ausencia de refugio seguro” en los años más recientes?

Mi argumento es el siguiente: a pesar de que la litigación de casos específicos dio lugar a la restricción y la derogación de leyes de jurisdicción universal entendida como “persecución global”, como las de Bélgica y España, la litigación de estos casos fue solamente lo que desencadenó este resultado, pero no la razón subyacente. La causa fundamental fue la estructura de incentivos de los poderes ejecutivos y legislativos de los Estados que persiguen penalmente en base al principio de jurisdicción universal. Como he explicado en otro lugar, esta estructura de incentivos alienta a los poderes ejecutivos y legislativos de los Estados perseguidores a concentrarse en “imputados de bajo costo” —esto es, imputados que tienen poco o directamente ningún poder político para imponer costos en las relaciones internacionales u otro tipo de costos sobre el Estado que persigue penalmente— porque en estos casos los incentivos para perseguir imputados penalmente superan a los desincentivos para el poder ejecutivo y la legislatura.³² La litigación de casos de jurisdicción universal en Bélgica y España contra “imputados de alto costo” desencadenó la estructura de incentivos que dio lugar a que los poderes ejecutivos y legislativos de esos países enmendasen o derogasen sus leyes y disposiciones de jurisdicción universal como “persecución global” porque los costos de las investigaciones penales basadas en el principio de jurisdicción universal contra “imputados de alto costo” eran demasiado altos.³³ Los defensores y grupos de derechos humanos no crearon esta estructura de incentivos.

Uno podría argumentar que incluso si los grupos de derechos humanos no crearon esta estructura de incentivos, los litigantes de derechos humanos debieron haber coordinado su accionar a los fines de presentar menos o directamente ningún caso en contra de imputados de alto costo, para así preservar la jurisdicción universal como “persecución global”. Pero dejando de lado que sería difícil persuadir a grupos de derechos humanos comprometidos con la aplicación uniforme del Derecho de realizar una selección de casos de ese tipo, esta estrategia de

³² LANGER, *supra* nota 2.

³³ Los mismos incentivos explican la enmienda en Inglaterra y Gales a la previsión que permitía que individuos privados solicitasen directamente el libramiento de órdenes de arresto. Semejante procedimiento dio lugar al libramiento de órdenes de arresto contra un buen número de imputados de alto costo; véase, LANGER, *supra* nota 2. En consecuencia, los poderes políticos sancionaron la Section 153 of the Police Reform and Social Responsibility Act of 2011, que restringió estos procedimientos al requerir el previo consentimiento del director de la fiscalía pública antes del libramiento de las órdenes de arresto para ciertos delitos presuntamente cometidos fuera del Reino Unido. De todos modos, Inglaterra nunca ha sido un “perseguidor global” en base a la jurisdicción universal, o al menos no al mismo nivel que lo han sido Bélgica y España en diferentes momentos

coordinación no estaba realmente disponible en este contexto debido a que es relativamente fácil y barato presentar denuncias basadas en el principio de jurisdicción universal en muchos países. En otras palabras, incluso si los principales defensores y litigantes de derechos humanos hubiesen acordado no presentar o apoyar denuncias contra imputados de alto costo en Estados de “persecución global”, otros grupos seguramente habrían arruinado esta estrategia de coordinación. Por ejemplo, las denuncias contra oficiales estadounidenses y chinos que dio lugar a las dos enmiendas de la ley española de jurisdicción universal como “persecución global” en 2009 y 2014 no fueron presentadas por ninguna de las principales ONGs de derechos humanos, sino por grupos tales como la Asociación Pro Dignidad de los Presos y Presas de España (una asociación que ni siquiera tenía una página web propia), el Comité de Apoyo al Tíbet, la Fundación de la Casa del Tíbet y por miembros de Falun Gong.³⁴

Pero es posible que los grupos de derechos humanos hayan contribuido involuntariamente al avance de la jurisdicción universal como “ausencia de refugio seguro” en detrimento de la jurisdicción universal como “persecución global”, al menos de dos formas. En primer lugar, los propios grupos de derechos humanos han articulado y hecho extensivo el uso de la retórica de “ausencia de refugio seguro”, en ocasiones transformándola en su mensaje central hacia los Estados.³⁵ Como consecuencia, los funcionarios estatales pueden pensar o argumentar que no ser un refugio seguro para quienes participaron en crímenes internacionales es el rol central, si no el único rol, que los Estados deben desempeñar en el régimen de jurisdicción universal.

A su vez, los defensores de los derechos humanos han tendido hacia una mirada legalista que rechaza la posibilidad de que las consideraciones políticas jueguen algún rol en el régimen de jurisdicción universal. Como consecuencia de esto, ellos han apoyado regulaciones procesales que eliminan o limitan la discreción en el ejercicio de la acción penal.³⁶ Su ideal han sido los jueces de

³⁴ Véase, por ejemplo, Javier FERNÁNDEZ ESTRADA, *Decanato de los Juzgados Centrales de Instrucción de la Audiencia Nacional para el Juzgado Central de Instrucción que por Turno Corresponda*, 17 de marzo de 2009. Disponible en www.nodo50.org/csca/agenda09/palestina/pdf/QUERELLAVERSIONFINAL.pdf (querella) [Enlace verificado el día 1 de febrero de 2015]; AUDIENCIA NACIONAL MADRID, Sala de lo Penal, Rollo de Apelación 196/05, Diligencias previas 237/05, Auto, 10 de enero de 2006; J.C.I. No. 1, AUDIENCIA NACIONAL MADRID, Diligencias previas 242/2008-10, Auto, 5 de agosto 2008; TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Sala Segunda No. 227/2007, 22 de octubre de 2007.

³⁵ La serie “Ausencia de Refugio Seguro” de Amnistía Internacional ha sido el ejemplo más visible de este tipo de retórica. Esta serie ha incluido informes sobre, entre otros países, Bulgaria, Ghana, Alemania, México, Sierra Leona, Suecia y Vanuatu.

³⁶ Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *supra* nota 6, p. 11 (mencionando al control político sobre las decisiones de investigar, enjuiciar o extraditar como un obstáculo para la jurisdicción universal); Human Rights Watch, *The Legal*

instrucción, como aquellos de Bélgica y España, quienes son capaces de abrir procesos formales sin el apoyo de fiscales y pueden realizar su propia investigación judicial y emitir sus propias órdenes de arresto. Sin embargo, regulaciones procesales de este tipo han demostrado ser imposibles de mantener en el tiempo para aquellos países cuyos poderes políticos fueron fuertemente incentivados para restringir sus leyes de jurisdicción universal después de la apertura de procesos penales contra imputados de alto costo.³⁷ En consecuencia, Bélgica y España pasaron de ser practicantes icónicos de la jurisdicción universal como “persecución global” a ser países con regulaciones sobre jurisdicción universal como “ausencia de refugio seguro”.³⁸

Si los defensores y litigantes de derechos humanos quieren al menos algunos Estados activos en la “persecución global” dentro del régimen de jurisdicción universal, quizá deberían revisar su posición legalista. No hay dudas de que los juicios basados en el ejercicio de jurisdicción universal tienen que ser legalistas —esto es, tienen que ser verdaderos procesos de juzgamiento— para ser legítimos.³⁹ Pero no es realista esperar que los Estados ejerzan la jurisdicción universal a cualquier costo. Admitir la discreción en la selección de casos por parte de los fiscales, al menos en algunos Estados, podría permitir que esos Estados sean perseguidores penales globales de crímenes internacionales fundamentales, sin perjuicio de que aún puedan considerar los costos y las consecuencias de estas persecuciones penales.

IV. Conclusión

Este artículo ha introducido una distinción conceptual entre jurisdicción universal como “persecución global” y como “ausencia de refugio seguro”. Esta distinción nos permite describir de un mejor modo la práctica y la trayectoria de la jurisdicción universal. La historia de la jurisdicción universal respecto de crímenes internacionales fundamentales no ha sido una de “ascenso y descenso”, sino más bien una competencia constante entre estas dos concepciones sobre el rol que los Estados desempeñan y deben desempeñar en el régimen de jurisdicción universal.

Framework for Universal Jurisdiction in Germany, 2014 (refiriéndose a la discrecionalidad fiscal como barrera para las persecuciones penales).

³⁷ Véase, LANGER, *supra* nota 2.

³⁸ Véase, C.I.Cr., Art. 6.1bis (Bélgica); L.O.P.J., Art. 23.4 (a) (España).

³⁹ Sobre el debido proceso como un requisito de legitimidad de la jurisdicción universal, véase, LUBAN, “A Theory of Crimes against Humanity”, en *Yale Journal of International Law*, 29, 2004, pp. 85–167. Sobre requisitos adicionales de legitimidad de las disposiciones y procedimientos basados en el principio de jurisdicción universal, véase, LANGER, *supra* nota 16.

Los defensores y litigantes de derechos humanos normalmente preferirían la concepción de “persecución global” porque ella adopta una agenda anti-impunidad más fuerte y más activa. Sin embargo, un buen número de estos actores y litigantes han contribuido al avance de la concepción de “ausencia de refugio seguro” a costa de la concepción de “persecución global” por medio de la utilización de una retórica de “ausencia de refugio seguro” y de la adopción de una visión demasiado legalista de la jurisdicción universal y del orden internacional.

V. Bibliografía

BASSIOUNI, Mahmoud Cherif, “Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court”, en *Cornell International Law Journal*, 32, 1999, pp. 443–469;

DE LA RASILLA DEL MORAL, Ignacio, “The Swan Song of Universal Jurisdiction in Spain”, en *International Criminal Law Review*, 9, 2009, pp. 777-808.

FRASER, David, *Law After Auschwitz*, Carolina, Academic Press, 2005.

GENOVESE, Cristina/BARRAL DIEGO, Cecilia, “The Slow Death of Universal Jurisdiction: The Case of Spain”, en *ALIBI blogpost*, 10 de octubre de 2014. Disponible en www.alibionline.nl/the-slow-death-of-universal-jurisdiction-the-case-of-spain [Enlace verificado el 1 de febrero de 2015].

GLASIUS, Marlies, *The International Criminal Court: A Global Civil Society Achievement*, Londres, Routledge, 2005.

HWANG, Eric L., “China: The Growth of a New Superpower and the Extinction of Universal Jurisdiction”, en *Wisconsin International Law Journal*, 32, 2014, pp. 334-354.

LANGER, Máximo, “The Archipelago and the Wheel: The Universal Jurisdiction and the International Criminal Court Regimes”, en MINOW, Martha/TRUE-FROST, Cora/WHITING, Alex (comps.), *The First Global Prosecutor* Michigan, University Press, 2015, pp. 204-250.

— “Universal Jurisdiction as Janus-Faced: The Dual Nature of the German International Criminal Code”, en *Journal of International Criminal Justice*, 11, 2013, pp. 737–762.

— “Das Völkerstrafgesetzbuch und die Prinzipien der Beteiligung und Rechenschaft gegenüber der internationalen Gemeinschaft”, en JESSBERGER, Florian/GENEUSS, Julia (comps.), *Zehn Jahre Völkerstrafgesetzbuch. Bilanz und Perspektiven eines „deutschen Völkerstrafrechts* (traducción a cargo de Julia GENEUSS), Nomos Publishers, 2013, pp. 253-282

— “The Diplomacy of Universal Jurisdiction: The Political Branches and the Transnational Prosecution of International Crimes”, en *American Journal of International Law*, 105, 2011, pp. 1–49.

LUBAN, David, “A Theory of Crimes against Humanity”, en *Yale Journal of International Law*, 29, 2004, pp. 85–167.

O’KEEFE, Roger, “Universal Jurisdiction: Clarifying the Basic Concept”, en *Journal of International Criminal Justice*, 2, 2004, pp. 735–760.

REYDAMS, Luc, “The Rise and Fall of Universal Jurisdiction”, en SCHABAS, William A./BERNAZ, Nadia (eds.), *Routledge Handbook of International Criminal Law*, Routledge, Londres, 2011.

— *Universal Jurisdiction*, Oxford, University Press, 2003.

ROHT-ARRIAZA, Naomi, *The Pinochet Effect: Transnational Justice in the Age of Human Rights*, Pennsylvania, University Press, 2006.

SIKKINK, Kathryn, *Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*, Nueva York, W. W. Norton, 2011.

VAN DER VYVER, Johan D., “Civil Society and the International Criminal Court”, en *Journal of Human Rights*, 2, 2003, pp. 425–439.

VAN SCHAACK, Beth/PEROVIC, Zarko, “The Prevalence of ‘Present-In’ Jurisdiction”, en *Proceedings of the Annual Meeting, American Society of International Law*, 107, 2013, pp. 237–242.

VANDERMEERSCH, Damien, “Prosecuting International Crimes in Belgium”, en *Journal of International Criminal Justice*, 3, 2005, pp. 400–421.