
Amnistía Internacional

Irak Las responsabilidades de las potencias ocupantes

Abril de 2003

Resumen

Índice AI: MDE/14/089/2003/s

En virtud del derecho internacional humanitario, Estados Unidos y el Reino Unido son potencias ocupantes con respecto a Irak y, como tales, tienen la obligación ineludible de proteger a la población iraquí. Tal obligación entraña el deber de restablecer el orden público y prestar asistencia humanitaria; la capacidad de dictar dentro de ciertos límites disposiciones legales, establecer tribunales y practicar detenciones administrativas; el deber de respetar la prohibición de la coacción y la tortura, así como de la expulsión y el traslado de habitantes de los territorios ocupados, y el deber de proteger los recursos naturales.

No obstante, la autoridad de Estados Unidos y el Reino Unido es, por definición, provisional y está limitada a la prestación de asistencia y protección en la situación de emergencia generada por la guerra. No les permite, por ejemplo, modificar el ordenamiento jurídico ni realizar las radicales reformas que es preciso llevar a cabo en el sistema iraquí de justicia penal para garantizar el respeto de los derechos humanos. De acuerdo con el derecho internacional, sólo un gobierno iraquí recién establecido o una administración provisional de las Naciones Unidas tienen autoridad para tomar tales medidas.

En el presente documento, Amnistía Internacional se centra en la responsabilidad que tienen Estados Unidos y el Reino Unido de proteger los derechos fundamentales de la población iraquí. La organización describe en él el marco jurídico internacional de la ocupación beligerante y expone con cierto detenimiento las obligaciones que más pertinentes parecen en el caso de Irak. También formula recomendaciones específicas a Estados Unidos y el Reino Unido.

Este texto resume el documento titulado *Irak: Las responsabilidades de las potencias ocupantes* (Índice AI: MDE 14/089/2003/s), publicado por Amnistía Internacional en abril de 2003. Si desean más información o emprender acciones sobre este asunto, consulten el documento principal. Pueden encontrar una amplia

selección de materiales de Amnistía Internacional sobre éste y otros temas en <http://www.amnesty.org>, y nuestros comunicados de prensa se pueden recibir por correo electrónico: <http://web.amnesty.org/ai.nsf/news>. Para los documentos traducidos al español consulten la sección «centro de documentación» de las páginas web de EDAI en <http://www.edai.org/centro/>.

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, REINO UNIDO
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI), ESPAÑA

Público

Amnistía Internacional

Irak

Las responsabilidades de las potencias ocupantes



Irak

Las responsabilidades de las potencias ocupantes

INTRODUCCIÓN

En el momento de redactar el presente documento, la situación imperante en Irak es de gran incertidumbre. Continúan estallando combates esporádicos, el gobierno iraquí y sus instituciones han dejado de existir, los saqueos y la violencia se han generalizado y los habitantes de algunas zonas se han visto obligados a abandonar sus hogares. Todo esto ha agravado la difícil situación de la población iraquí. Las fuerzas estadounidenses y británicas no han restablecido aún el orden ni garantizado la entrada de la ayuda humanitarias en las zonas que controlan. Y, además de estos problemas inmediatos, hay que tener en cuenta que se ignora qué duración tendrá la presencia militar estadounidense y británica y que las perspectivas de instaurar una autoridad iraquí efectiva para un periodo de transición no están muy claras.

Pero, a pesar de las apariencias, la actual situación no es de «vacío legal». Estados Unidos y el Reino Unido, en tanto que potencias ocupantes según el derecho internacional, tienen la obligación ineludible de proteger a la población iraquí. Esta responsabilidad emana del derecho internacional humanitario, en el que están definidas desde hace mucho tiempo las reglas de la ocupación beligerante y que se complementa en este aspecto con las normas de derechos humanos, que son vinculantes para todo Estado con jurisdicción o control sobre un territorio. Estados Unidos y el Reino Unido tienen que cumplir con su obligación y que continuar haciéndolo mientras ejerzan autoridad militar sobre Irak.

No obstante, la autoridad de Estados Unidos y el Reino Unido es, por definición, provisional y está limitada a la prestación de asistencia y protección en la situación de emergencia generada por la guerra. No les permite, por ejemplo, modificar el ordenamiento jurídico ni realizar las radicales reformas que es preciso llevar a cabo en el sistema iraquí de justicia penal para garantizar el respeto de los derechos humanos. De acuerdo con el derecho internacional, sólo un gobierno iraquí recién establecido o una administración provisional de las Naciones Unidas instituida por el Consejo de Seguridad tienen autoridad para tomar tales medidas.

En estos momentos no se sabe bien qué disposiciones se dictarán para establecer en Irak una autoridad gubernamental de transición o permanente. Hay discrepancia sobre la función de la ONU. Amnistía Internacional cree que cualesquiera que sean tales disposiciones, han de estar basadas en la necesidad de garantizar el respeto pleno de los derechos humanos. A este respecto, la ONU debe desempeñar un papel notable en al menos dos aspectos que van más allá de prestar ayuda humanitaria.

En primer lugar, la ONU debe desplegar observadores de derechos humanos en todo Irak y tan pronto como las condiciones de seguridad lo permitan (véase el documento de Amnistía Internacional *Irak: La necesidad de desplegar observadores de derechos humanos*, MDE 14/012/2003/s, de marzo de 2003).

En segundo lugar, la ONU tiene que establecer una comisión de expertos que, en estrecha consulta con la sociedad civil iraquí, formule propuestas para la elaboración de un programa exhaustivo con que garantizar que se hace justicia por los abusos contra los derechos humanos cometidos en el pasado y más recientemente y dirigido en especial a reformar el sistema iraquí de justicia penal (véase el documento de Amnistía Internacional *Irak: La necesidad de garantizar que se hace justicia*, MDE 14/080/2003/s, de abril de 2003).

En el presente documento, Amnistía Internacional se centra en la responsabilidad que tienen Estados Unidos y el Reino Unido de proteger, en tanto que potencias ocupantes, los derechos fundamentales de la población iraquí. La organización describe en él el marco jurídico internacional aplicable y expone con cierto detenimiento las obligaciones que más pertinentes parecen en el caso de la protección de los derechos de los iraquíes. También formula recomendaciones específicas a Estados Unidos y el Reino Unido.

El reto más inmediato que plantea la situación de Irak es todavía la necesidad de garantizar que todas las partes respetan en el curso de las hostilidades el derecho aplicable en los conflictos armados. La tarea más general consiste en garantizar el orden y velar porque las potencias ocupantes y toda autoridad provisional que se establezca cumplan con sus obligaciones para con todo el pueblo de Irak. No obstante, el reto más difícil está todavía por llegar, pues consiste en garantizar que en el periodo posterior al conflicto los derechos humanos son la base de los esfuerzos de reconstrucción. A este respecto, será de vital importancia abordar la cuestión de la impunidad con respecto a las violaciones de derechos cometidas en el pasado, construir un sistema judicial justo y efectivo, garantizar el respeto de los derechos de

todos -sin discriminación por motivos de religión, origen étnico o sexo- e insistir en que sea el propio pueblo iraquí el que dirija el proceso.

I. EI MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

El derecho internacional ha elaborado a lo largo del tiempo un marco que, a la vez que asigna a la potencia ocupante la autoridad necesaria para administrar el territorio que controla, codifica los derechos de los habitantes del territorio ocupado. Uno de los principales fines de las reglas internacionales sobre la ocupación beligerante es permitir a los habitantes del territorio ocupado llevar una vida tan «normal» como sea posible en tales circunstancias.

Para alcanzar este fin y reconociendo la naturaleza provisional de la ocupación, la potencia ocupante debe administrar el territorio procurando, en la medida de lo posible, no realizar cambios substanciales del orden existente, pero garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos fundamentales de los habitantes.

El derecho internacional relativo a la ocupación beligerante no trata la cuestión de la legalidad de ésta. Sus disposiciones son aplicables a toda potencia ocupante por el simple hecho de que controla un territorio extranjero, cualquiera que sea la razón de tal situación. Reconocer la aplicabilidad de este derecho a una situación determinada no supone pronunciarse sobre la condición jurídica del territorio en cuestión.

Las disposiciones del derecho relativo a la ocupación beligerante se hallan recogidas en el derecho internacional humanitario, también conocido como derecho de la guerra o derecho aplicable en los conflictos armados. Como tales, tienen en cuenta los intereses militares y de seguridad de la potencia ocupante en relación con los derechos de quienes están bajo su autoridad. Las obligaciones que impone el derecho internacional humanitario en relación con la ocupación beligerante emanan de las normas siguientes:

- La Convención relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre (H.IV) (en adelante, Convención de La Haya), con su anexo, el Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestres (H.IV.R) (en adelante, Reglamento de La Haya), de 18 de octubre de 1907.
- El cuarto Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (en adelante, IV Convenio de Ginebra).

- El artículo 75 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (en adelante, Protocolo I).
- Las normas de derecho internacional consuetudinario.

En realidad, la mayoría de las reglas básicas sobre la ocupación beligerante constituyen normas de derecho consuetudinario y son universalmente vinculantes. Todas ellas son intangibles.

Una importante disposición del derecho internacional humanitario que recoge la obligación de respetar los derechos fundamentales de los habitantes de un territorio ocupado, como el derecho a recibir un trato humano a no sufrir discriminación, es el artículo 27 del IV Convenio de Ginebra, que reza:

Las personas protegidas tienen derecho, en todas las circunstancias, a que su persona, su honor, sus derechos familiares, sus convicciones y prácticas religiosas, sus hábitos y sus costumbres sean respetados. Siempre serán tratadas con humanidad y protegidas especialmente contra cualquier acto de violencia o de intimidación, contra los insultos y la curiosidad pública.

Las mujeres serán especialmente protegidas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, la prostitución forzada y todo atentado a su pudor.

Habida cuenta de las disposiciones relativas al estado de salud, a la edad y al sexo, todas las personas protegidas serán tratadas por la Parte en conflicto en cuyo poder estén con las mismas consideraciones, sin distinción alguna desfavorable, especialmente por lo que atañe a la raza, a la religión o a las opiniones políticas.

No obstante, las Partes en conflicto podrán tomar, con respecto a las personas protegidas las medidas de control o de seguridad que sean necesarias a causa de la guerra.

En el respetado comentario del IV Convenio de Ginebra publicado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, se señala que este artículo proclama el derecho de la persona y el carácter inalienable de sus derechos, añadiendo:

El derecho al respeto de la persona debe entenderse en sentido más amplio: abarca el conjunto de derechos del individuo, es decir, los derechos y cualidades que están, como tales, ligados indisolublemente al ser humano en razón de su existencia y sus capacidades mentales y físicas; incluye en

*especial el derecho el derecho a la integridad física, moral e intelectual, atributo esencial del ser humano.*¹ [la traducción de esta y otras del comentario tnario este comentario no es oficial]

En el ámbito nacional, las disposiciones del derecho internacional humanitario se hallan incorporadas en forma de instrucciones a manuales para los miembros de las fuerzas armadas de los países, ejemplos de los cuales son los manuales de derecho aplicable en la guerra terrestre utilizados en el Reino Unido (*The Law of War on Land, Part III*, de 1958) y Estados Unidos (*The Law of Land Warfare, FM 27-10, Department of the Army Field Manual*, de 1956).

De acuerdo con el derecho internacional humanitario, toda potencia ocupante tiene también la obligación respetar las disposiciones de los tratados de derechos humanos en los que el país cuyo territorio ocupa total o parcialmente es Parte, en especial si, como en el caso de Irak, tales tratados se han incorporado formalmente al ordenamiento jurídico del país ocupado. El Comité de Derechos Humanos de la ONU, encargado de vigilar la aplicación de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, afirmó en 1997 que los «derechos consagrados en el Pacto corresponden a quienes viven en el territorio del Estado Parte de que se trate» (Observación general N° 26, Continuidad de las obligaciones, párr.4).

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos y otros órganos encargados de vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados en virtud de los tratados de derechos humanos que han ratificado han hecho hincapié constantemente en que tales obligaciones son aplicables a todo territorio sobre el que el Estado en cuestión ejerza jurisdicción o control, incluidos los territorios ocupados como consecuencia de una acción militar. En la administración de Irak, Estados Unidos y el Reino Unido tienen, por tanto, que cumplir con las obligaciones internacionales particulares que han contraído en materia de derechos humanos, además de con las comprendidas en el derecho internacional humanitario.

La normas internacionales de derechos humanos complementan las disposiciones del derecho internacional humanitario, aportando, por ejemplo, contenido y criterios de interpretación sobre cuestiones como el uso de la fuerza para responder a situaciones de desorden ajenas a los combates. En algunos casos, como el de las salvaguardias aplicables a toda persona privada de libertad, las normas de derechos humanos ofrecen mayor protección que las disposiciones del derecho

¹ La traducción de esta y otras citas del comentario incluidas en el presente documento no es oficial.

internacional humanitario y han de aplicarse. De este modo se ha creado, por tanto, un marco de protección que está totalmente integrado en las obligaciones internacionales.

II. ASPECTOS GENERALES DE LA OCUPACIÓN BELIGERANTE

La definición de «ocupación beligerante» se halla expuesta en el artículo 42 del Reglamento de La Haya, que reza:

Se considera como ocupado un territorio cuando se encuentra colocado de hecho bajo la autoridad del ejército enemigo.

La ocupación no se extiende sino a los territorios donde esa autoridad esté establecida y en condiciones de ejercerse.

En el manual estadounidense de derecho aplicable en la guerra terrestre (párr. 351), y en el británico (párr. 503) se sigue la misma línea, subrayando que las fuerzas invasoras deben ocupar el lugar de las autoridades nacionales al ejercer el control real de un territorio.

El único criterio utilizable a la hora de tomar una decisión sobre la aplicabilidad del derecho relativo a la ocupación beligerante emana de hechos, a saber: el control efectivo *de facto* del territorio por las fuerzas armadas extranjeras sumado a la posibilidad de ejecutar sus decisiones y la ausencia *de facto* de una autoridad gubernamental nacional con control efectivo. Si estas condiciones se cumplen en determina zona, es aplicable en ella el derecho relativo a la ocupación beligerante. Incluso si el objetivo de la campaña militar no es el control del territorio, la mera presencia de tales fuerzas en condiciones de ejercer el control hace que el derecho relativo a la protección de los habitantes resulte aplicable. La potencia ocupante no puede eludir sus responsabilidades si el gobierno del país no está en condiciones de desempeñar sus funciones ordinarias.

El régimen jurídico internacional relativo a la ocupación beligerante entra en vigor tan pronto como las fuerzas armadas de una potencia extranjera se hacen con el control efectivo de un territorio que no es suyo. Su vigencia acaba cuando las fuerzas ocupantes dejan de ejercer su control sobre ese territorio.

Cabe plantear la cuestión de si el derecho relativo a la ocupación es todavía aplicable cuando son las nuevas autoridades civiles escogidas por la potencia ocupante de entre los nacionales del territorio ocupado las que se ocupan de los asuntos cotidianos del territorio. La respuesta es afirmativa siempre que las fuerzas

ocupantes se hallen todavía presentes allí y controlen en última instancia los actos de las autoridades locales.

La responsabilidad de la potencia ocupante no supone ser responsable de todos y cada uno de los actos de la administración civil local. Pero si ésta carece, por ejemplo, de medios para prestar servicios de salud adecuados, es deber de la potencia ocupante tomar medidas compensatorias. No puede eludir sus obligaciones básicas respecto del bienestar de los habitantes del territorio alegando que es competencia de las autoridades locales.

De acuerdo con el artículo 4 del IV Convenio de Ginebra, las «personas protegidas» cuyos derechos recoge el Convenio son los civiles de los territorios ocupados que se encuentran «en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditos». Los derechos de estas personas son inviolables y no se puede renunciar a ellos (artículo 8). Tal renuncia se considerará nula independientemente de que la persona la haya hecho por voluntad propia o coaccionada por la potencia ocupante.

La idea central del derecho internacional relativo a la ocupación beligerante es que está es provisional. La potencia ocupante asume por un periodo limitado la responsabilidad de proteger la seguridad y el bienestar de los habitantes del territorio ocupado. El Reglamento de La Haya dispone en su artículo 43 lo siguiente:

Desde el momento en que la autoridad legítima pase de hecho a manos del ocupante, éste tomará todas las medidas que estén a su alcance a fin de restablecer y conservar, en cuanto sea posible, el orden y la vida públicos, respetando, salvo impedimento absoluto, las leyes vigentes en el país.

Como sustituto provisional del gobierno nacional ausente, la potencia ocupante tiene que asumir la responsabilidad de desempeñar las funciones directamente relacionadas con la administración del territorio. Con tal fin, puede establecer una administración civil provisional, pero no tiene derecho a modificar las estructuras estatales existentes. Por ejemplo, no puede llevar a cabo una reforma substancial del sistema de justicia penal aún cuando, como en el caso de Irak, sea muy necesario adaptarlo a las normas internacionales de derechos humanos. Amnistía Internacional pide que se cree una comisión de expertos de la ONU para que, en estrecha consulta con la sociedad civil iraquí, comience de inmediato a presentar propuestas de reforma que tendrán que ser puestas en práctica por un nuevo gobierno iraquí o por una administración provisional de la ONU.

Si varias potencias ocupantes se reparten el control y la administración de las distintas partes del territorio ocupado (como ocurrió con la Alemania ocupada después de 1945), cada Estado será completamente responsable de lo que ocurra bajo su autoridad. Sin embargo, una obligación fundamental del derecho internacional humanitario, reflejada en el artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra, es la necesidad de comprometerse, no sólo a respetar, sino también a «hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias». De acuerdo con esta disposición, Estados Unidos y el Reino Unido, así como todos los demás Estados Partes en los Convenios de Ginebra, deben adoptar medidas de respuesta recíproca para el caso de que haya que impedir o reparar violaciones del derecho internacional humanitario. Asimismo, deben garantizar que todo grupo armado aliado con ellos respeta plenamente el derecho internacional humanitario.

III. OBLIGACIONES DE ESTADOS UNIDOS Y EL REINO UNIDO EN TANTO QUE POTENCIAS OCUPANTES

1. El deber de restablecer y mantener el orden público

De acuerdo con el artículo 43 del Reglamento de La Haya, la potencia ocupante tiene el deber de restablecer y mantener el orden público y la seguridad en los territorios controlados por sus fuerzas.

A fin de cumplir con este deber, la potencia ocupante tiene derecho a, como se expresa en el artículo 27 de IV Convenio de Ginebra, «tomar, con respecto a las personas protegidas las medidas de control o de seguridad que sean necesarias a causa de la guerra». Entre tales medidas puede figurar el uso de la fuerza. No obstante, la utilización de la fuerza en circunstancias ajenas a los combates, ya sea por soldados o policías, ha de ajustarse a las normas internacionales pertinentes, como son el Código de conducta de las Naciones Unidas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (en adelante, Código de Conducta), de 1979, y los Principios básicos de las Naciones Unidas sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (en adelante, Principios Básicos), de 1990.

El artículo 3 del Código de Conducta contiene los principios de necesidad y proporcionalidad, pues dispone: «Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas».

En el comentario a este artículo se especifica que el uso de armas de fuego es una medida extrema. Reza así:

Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.

Según los Principios Básicos, en caso de disturbios, incluidas reuniones violentas, los encargados de hacer cumplir la ley deben atenerse a lo siguiente:

no emplearán armas de fuego contra las personas salvo en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y sólo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos. En cualquier caso, sólo se podrá hacer uso intencional de armas letales cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

Las tropas combatientes no suelen tener la formación ni el material necesarios para desempeñar funciones de policía, y no se debe esperar que lo hagan. No obstante, las potencias ocupantes tienen el deber de tomar precauciones contra la alteración del orden público en las zonas donde ejerzan control militar, hecho muy común en los conflictos armados y previsto reiteradamente en el caso de Irak. Parecen haberse tomado muchas precauciones y dedicado muchos recursos a proteger los yacimientos petrolíferos iraquíes, pero apenas hay indicaciones de que se haya hecho lo mismo para proteger organismos públicos y otras instituciones esenciales para la supervivencia y el bienestar de la población. La respuesta a los disturbios ha sido terriblemente inadecuada.

Amnistía Internacional pide a Estados Unidos que despliegue fuerzas en cantidad suficiente y con la formación y el material adecuados para restablecer el orden público hasta que la policía iraquí empiece a funcionar de manera efectiva. Es preciso establecer con urgencia un procedimiento justo y efectivo de investigación de los miembros de la policía iraquí a fin de reducir el riesgo de

rehabilitar a agentes que hayan participado en violaciones de derechos humanos. Al desempeñar o supervisar funciones de mantenimiento del orden público, Estados Unidos y el Reino Unido deben garantizar que no se restringe arbitrariamente el derecho a la libertad de expresión y de reunión.

2. El deber de proporcionar alimentos, prestar atención médica y facilitar la ayuda humanitaria

La potencia ocupante tiene la obligación de garantizar, si es necesario, el suministro de alimentos y medicinas a los habitantes del territorio ocupado. A este respecto, el artículo 55 del IV Convenio de Ginebra dispone:

En toda la medida de sus recursos, la Potencia ocupante tiene el deber de abastecer a la población en víveres y productos médicos; deberá, especialmente, importar víveres, medicamentos y cualquier otro artículo necesario cuando sean insuficientes los recursos del territorio ocupado.

En relación con la atención médica, el artículo 56 establece:

En toda la medida de sus medios, la Potencia ocupante tiene el deber de asegurar y mantener, con la colaboración de las autoridades nacionales y locales, los establecimientos y los servicios médicos y hospitalarios, así como la sanidad y la higiene públicas en el territorio ocupado, en particular tomando y aplicando las medidas profilácticas y preventivas necesarias para combatir la propagación de enfermedades contagiosas y de epidemias. Se autorizará que el personal médico de toda índole cumpla su misión.

Más en general, el artículo 59 dispone:

Cuando la población de un territorio ocupado o parte de la misma esté insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante aceptará las acciones de socorro en favor de dicha población, facilitándolas en toda la medida de sus medios.

Tales operaciones, que podrán emprender, sea Estados sea un organismo humanitario imparcial, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, consistirán, especialmente, en envíos de víveres, artículos médicos y ropa.

El IV Convenio de Ginebra obliga a no escatimar esfuerzos para proteger los envíos de ayuda humanitaria, pero en su artículo 60 se especifica que tales envíos no eximen de sus responsabilidades a las potencias ocupantes.

Amnistía Internacional pide a Estados Unidos y al Reino Unido que tomen medidas para garantizar el funcionamiento en condiciones de seguridad de los hospitales y demás servicios públicos, así como el envío con prontitud de alimentos y agua a quienes los necesitan. Se debe hacer todo lo posible para facilitar el trabajo de las organizaciones humanitarias y demás agencias internacionales, lo que supone, entre otras cosas, ayudarlas a tener acceso efectivo a todas las personas que se encuentren en situación de necesidad. Es necesario, en particular, que el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Sociedad Iraquí de la Media Luna Roja puedan realizar sus actividades de conformidad con los principios de la Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja.

3. La legislación penal: capacidad limitada para realizar cambios

De acuerdo con la naturaleza provisional de la ocupación beligerante, el artículo 64 del IV Convenio de Ginebra estipula:

Permanecerá en vigor la legislación penal del territorio ocupado, salvo en la medida en que pueda derogarla o suspenderla la Potencia ocupante, si tal legislación es una amenaza para su seguridad o un obstáculo para la aplicación del presente Convenio.

En el comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja a este artículo se hace hincapié en que un principio básico de la legislación de ocupación es la idea de la «continuidad del ordenamiento jurídico» del territorio ocupado, que «se aplica a todo el derecho, tanto penal como civil», explicando que si en el IV Convenio de Ginebra sólo se hace referencia expresa al respeto del derecho penal es porque «no se había observado suficientemente durante conflictos anteriores» y que «no hay razón para inferir *a contrario* que el ocupante no está también obligado a respetar el derecho civil del país, a incluso su Constitución».

Sólo hay dos excepciones a la regla de respetar la legislación penal existente. La primera guarda relación con la seguridad de la potencia ocupante, a la que, como se indica en el comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, «es evidente que se le debe permitir anular disposiciones como las que organizan el reclutamiento o incitan a la población a resistir al enemigo». La segunda es «en beneficio de la población» y permite anular, por ejemplo, las medidas discriminatorias. La potencia

ocupante no puede derogar ni suspender la legislación penal por ninguna otra razón y, en concreto, no puede hacerlo simplemente para ajustarla a sus propios conceptos jurídicos.

El artículo 68 del IV Convenio de Ginebra permite imponer la pena de muerte por delitos especialmente graves, pero no a personas que eran menores de 28 años en el momento de cometer el delito. Sin embargo, esta disposición se adoptó en 1949, cuando se hacía amplio uso de la pena capital. Hoy día, más de 100 países la han abolido en su legislación o en la práctica. La pena de muerte está descartada como condena en todos los tribunales internacionales y mixtos y en los establecidos para juzgar a autores de los peores delitos del mundo, como el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad. No debe recurrirse a ella en Irak.

De conformidad con estas disposiciones del derecho internacional humanitario y de las obligaciones que han de asumir en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, Estados Unidos y el Reino Unido no deben acatar disposiciones del derecho interno iraquí que sean contrarias al derecho internacional. Amnistía Internacional considera motivo de preocupación desde hace mucho tiempo la existencia de legislación iraquí incompatible con el derecho y las normas internacionales, incluidos numerosos decretos especiales, dictados por el Consejo del Mando de la Revolución, que prevén la pena de muerte y penas de mutilación para una amplia variedad de delitos (véase el documento de Amnistía Internacional *Iraq: Systematic torture of political prisoners*, MDE 14/008/2001, de agosto de 2001).

Amnistía Internacional pide a Estados Unidos y al Reino Unido que suspendan la aplicación de las leyes o decretos iraquíes que contravienen el derecho internacional, pero respetando las restricciones que el IV Convenio de Ginebra impone a su capacidad para efectuar otros cambios legislativos. Se debe suspender la legislación que prescribe castigos corporales y la pena de muerte en espera de su abolición.

4. La limitación de las atribuciones legislativas de la potencia ocupante

Las atribuciones de la potencia ocupante para promulgar disposiciones legales son limitadas. El artículo 64 del IV Convenio de Ginebra dispone:

la Potencia ocupante podrá imponer a la población del territorio ocupado las disposiciones que sean indispensables para permitirle cumplir las obligaciones derivadas del presente Convenio, y garantizar la administración normal del territorio y la seguridad, sea de la Potencia ocupante sea de los

miembros y de los bienes de las fuerzas o de la administración de ocupación, así como de los establecimientos y de las líneas de comunicación que ella utilice.

En el comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja se exponen los ámbitos en los que la potencia ocupante tiene atribuciones legislativas, que están limitados a la «protección de la infancia, trabajo, alimentación, higiene y salud pública». También puede dictar «disposiciones indispensables para la administración normal del territorio» y «disposiciones penales para su propia seguridad».

En virtud del artículo 65 del IV Convenio de Ginebra, las «disposiciones penales promulgadas por la Potencia ocupante no entrarán en vigor sino después de haber sido publicadas y puestas en conocimiento de la población en el idioma de ésta. No podrán surtir efectos retroactivos».

Amnistía Internacional pide a Estados Unidos y al Reino Unido que limiten el ejercicio de sus atribuciones legislativas a los ámbitos previstos en el IV Convenio de Ginebra. Es preciso hacer todo lo posible para informar bien a la población de todas las leyes y reglamentos promulgados. En cuanto a la tarea más general de reformar el ordenamiento jurídico, se debe establecer una comisión de expertos de la ONU para que presente propuestas que se encargará de aplicar la autoridad que sustituya a Estados Unidos y el Reino Unido en Irak.

5. Jurisdicción penal

Según el IV Convenio de Ginebra, la potencia ocupante no puede modificar el estatuto de los jueces y los funcionarios públicos (artículo 54). Los tribunales existentes han de seguir desempeñando su función y continuarán teniendo competencia respecto de los delitos comprendidos en el derecho penal interno cometidos por habitantes del territorio ocupado (artículo 64). No obstante, en ausencia de un sistema judicial operativo, la potencia ocupante puede establecer sus propios tribunales para desempeñar las funciones del poder judicial ordinario siempre que apliquen la legislación existente.

El artículo 66 estipula que, si la potencia ocupante dicta disposiciones penales, puede también establecer sus propios «tribunales militares, no políticos y legítimamente constituidos, a condición de que éstos funcionen en el país ocupado». En el caso de los tribunales de apelación, el artículo dispone que «funcionarán preferentemente en el país ocupado».

Los tribunales militares establecidos por la potencia ocupante han de respetar las detalladas garantías de procedimiento expuestas en los artículos 67 y 69-75. Además, bajo el epígrafe *garantías fundamentales*, el artículo 75.1 del Protocolo I codifica todas las garantías de juicio justo. Todos los Estados, incluido Estados Unidos, que no ratificó el Protocolo I, reconocen que el contenido del artículo 75 se hace eco del derecho internacional consuetudinario. Estas garantías son, asimismo, la esencia del actual derecho internacional de derechos humanos, codificado en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en otras normas internacionales.

El IV Convenio de Ginebra afirma el principio de responsabilidad penal individual y prohíbe las penas colectivas (artículo 33).

Las personas acusadas o declaradas culpables de un delito han de estar detenidas en condiciones humanas y en un centro de detención del territorio ocupado (artículo 76). Tienen derecho a recibir visitas de los delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Para Amnistía Internacional, el funcionamiento del sistema de justicia penal iraquí es motivo de preocupación desde hace mucho tiempo, debido, entre otras cosas, a la falta de independencia de los jueces, el uso de la tortura y los juicios manifiestamente injustos que se celebran ante los tribunales especiales y otras instancias judiciales iraquíes. Sin embargo, la organización cree que no es aconsejable que Estados Unidos y el Reino Unido establezcan tribunales, pues se corre el riesgo de que éstos parezcan representar la justicia de los «vencedores». Asimismo, Amnistía Internacional piensa que no se deben utilizar tribunales militares para juzgar a civiles o miembros de las fuerzas armadas acusados de delitos comprendidos en el derecho internacional humanitario. Por otro lado, la aplicación de ciertas propuestas, como el uso de comisiones militares estadounidenses, que ni siquiera son tribunales, sería manifiestamente injusta con arreglo al derecho internacional.

Amnistía Internacional pide a Estados Unidos y al Reino Unido que suspendan el funcionamiento de los tribunales especiales iraquíes que han estado violando en sus actuaciones el derecho internacional y las normas internacionales de derechos humanos. Asimismo, los insta a que velen por que los tribunales iraquíes ordinarios no cometan violaciones similares. Estados Unidos y el Reino Unido no deben establecer sus propios tribunales. Han de permitir que una comisión de expertos de la ONU se ocupe, en estrecha consulta con la población civil iraquí, de elaborar lo antes posible propuestas para el establecimiento de

tribunales provisionales y otras instancias judiciales mientras se lleva a cabo la reforma del sistema iraquí de justicia penal.

6. Residencia forzosa o detención administrativa (internamiento)

Según el artículo 78 del IV Convenio de Ginebra, si la potencia ocupante «considera necesario, por razones imperiosas, tomar medidas de seguridad con respecto a las personas protegidas, podrá imponerles, como máximo, una residencia forzosa o internarlas». No obstante, el artículo especifica lo siguiente:

Las decisiones relativas a la residencia forzosa o al internamiento se tomarán según un procedimiento legítimo, que determinará la Potencia ocupante de conformidad con las disposiciones del presente Convenio. En tal procedimiento se debe prever el derecho de apelación de los interesados. Se decidirá, por lo que atañe a esta apelación, en el más breve plazo posible. Si se mantienen las decisiones, serán objeto de revisión periódica, a ser posible semestral, por un organismo competente constituido por dicha Potencia.

Las personas sometidas a detención administrativa tienen derecho a recibir la visita de los delegados del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Amnistía Internacional reconoce que puede ser necesario adoptar medidas restrictivas temporales del estilo de las estipuladas en el IV Convenio de Ginebra, especialmente en respuesta a disturbios generalizados. No obstante, insta a Estados Unidos y al Reino Unido a que, en caso de detener a civiles, lo hagan por el menor tiempo posible, y a que los dejen en libertad si no están acusados de ningún delito común reconocible por el que deban ser juzgados.

Amnistía Internacional cree que debe realizarse una revisión frecuente y caso por caso de la detención provisional. Todos los detenidos han de poder solicitar en cualquier momento una revisión judicial, no sólo administrativa, de la legalidad de su detención y ser puestos en libertad si se determina que es ilegal, como garantiza el artículo 9.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

7. La prohibición de la coacción, la tortura y otras formas de brutalidad

El artículo 31 del IV Convenio de Ginebra dispone:

No podrá ejercerse coacción alguna de índole física o moral contra las personas protegidas, en especial para obtener de ellas, o de terceros, informaciones.

Asimismo, el artículo 32 estipula:

Las Altas Partes Contratantes se prohíben expresamente emplear toda medida que pueda causar sufrimientos físicos o la exterminación de las personas protegidas que estén en su poder. Esta prohibición se aplica no solamente al homicidio, a la tortura, a los castigos corporales, a las mutilaciones y a los experimentos médicos o científicos no requeridos por el tratamiento médico de una persona protegida, sino también a cualesquiera otros malos tratos por parte de agentes civiles o militares.

Amnistía Internacional pide a Estados Unidos y al Reino Unido que garanticen que los civiles están protegidos de toda forma de coacción, tortura o brutalidad.

8. La prohibición de la expulsión y el traslado

Las personas protegidas, tanto si se encuentran detenidas o cumpliendo una pena de prisión como si no están privadas de libertad, no deben ser expulsadas del territorio ocupado. El artículo 49 del IV Convenio de Ginebra estipula:

Los traslados en masa o individuales, de índole forzosa, así como las deportaciones de personas protegidas del territorio ocupado al territorio de la Potencia ocupante o al de cualquier otro país, ocupado o no, están prohibidos, sea cual fuere el motivo.

En el mismo artículo se prohíbe también el traslado de la población civil dentro del territorio ocupado, salvo si «lo requieren la seguridad de la población o imperiosas razones militares». Según informes recientes, los partidarios de la Unión Patriótica del Kurdistán y del Partido Demócrata del Kurdistán, grupos que actúan en estrecha colaboración con las fuerzas estadounidenses, han desplazado de sus hogares a personas de etnia árabe. Como potencias ocupantes, Estados Unidos y el Reino Unido tienen la obligación de garantizar que sólo se producen desplazamientos forzosos en las circunstancias estrictamente delimitadas por el artículo 49 del IV Convenio de Ginebra.

Amnistía Internacional pide a Estados Unidos y al Reino Unido que no saquen a ningún civil iraquí del territorio ocupado para llevarlo a sus propios territorios o a los de otros países en ninguna circunstancia. En particular, Estados Unidos no debe trasladar a ninguna persona protegida a la bahía de Guantánamo, y el Reino Unido no debe entregar a Estados Unidos a ninguna persona protegida sin garantías de que se respetarán plenamente los derechos que le reconoce el derecho relativo a la ocupación de un territorio. Asimismo, Estados Unidos y el Reino Unido deben garantizar que los grupos armados aliados con sus fuerzas respetan las disposiciones del derecho internacional humanitario en estas y en todas las demás circunstancias.

9. La protección de los bienes y de los recursos naturales

El Reglamento de La Haya obliga a Estados Unidos y al Reino Unido a respetar la «propiedad privada» (artículo 46), y dispone que la potencia ocupante «no debe considerarse sino como administrador y usufructuario de los edificios públicos, inmuebles, bosques y explotaciones agrícolas» (artículo 55). Por consiguiente, Estados Unidos y el Reino Unido no deben apropiarse ni disponer de ninguna manera de los bienes públicos y recursos naturales de Irak.

La «destrucción y la apropiación de bienes no justificadas por necesidades militares y realizadas a gran escala de modo ilícito y arbitrario» constituyen un crimen de guerra, en concreto una infracción grave del IV Convenio de Ginebra (artículo 147).

Amnistía Internacional pide a Estados Unidos y al Reino Unido que salvaguarden los bienes de las personas protegidas. Como administradores provisionales de los bienes públicos y los recursos naturales iraquíes, no deben apropiarse ni disponer de ninguna manera de ellos.

10. El papel del Comité Internacional de la Cruz Roja

Una salvaguardia fundamental para la protección de los civiles de un territorio ocupado es la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja, cuyos servicios han de ser aceptados, de acuerdo con el IV Convenio de Ginebra (artículo 143), por la potencia ocupante. Sus delegados tienen derecho a encargarse de cualquier asunto relacionado con el derecho aplicable en caso de ocupación. Se les debe permitir circular libremente por todo el territorio ocupado. En particular, han de tener acceso sin restricciones a todos los centros de detención y a todas las clases de detenidos.

Amnistía Internacional pide a Estados Unidos y al Reino Unido que cooperen plenamente con el Comité Internacional de la Cruz Roja para que pueda cumplir bien su cometido en Irak.