

Amnistía Internacional

Irak

La necesidad de garantizar que se hace justicia

Abril de 2003

Resumen

Índice AI: MDE/14/080/2003/s

Quienes hayan cometido en Irak delitos comprendidos en el derecho internacional u otros abusos graves contra los derechos humanos han de ser puestos a disposición judicial. Para garantizarlo se debe emprender un exhaustivo programa contra la impunidad, fundado principalmente en la reforma del sistema iraquí de justicia penal. No obstante, será necesario adoptar también medidas complementarias y de transición, en las que intervenga la comunidad internacional.

En la actualidad se están examinando diversas propuestas para enjuiciar a quienes hayan cometido abusos contra los derechos humanos en Irak, pero todavía no se ha hecho un análisis en profundidad y autorizado de la situación en el país. En este contexto, Amnistía Internacional pide que se establezca con urgencia una comisión de expertos de la ONU, encargada de hacer propuestas de elaboración de un programa que trate de manera exhaustiva la cuestión de la justicia en Irak, con la participación de la sociedad civil iraquí.

En el presente documento, Amnistía Internacional explica en líneas generales la función de la comisión de expertos de la ONU y expone los principios fundamentales que deben gobernar todo programa que se emprenda para garantizar que se hace justicia por los abusos cometidos en Irak. La organización destaca en él la necesidad de reformar el sistema iraquí de justicia penal y examina medidas complementarias y de transición que se deberían tener en cuenta en el marco de la elaboración de un programa exhaustivo con que garantizar la justicia.

Este texto resume el documento titulado *Irak: La necesidad de garantizar que se hace justicia* (Índice AI: MDE 14/080/2003/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 visitando <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/>

Amnistía Internacional

Irak

La necesidad de garantizar que se hace justicia



Abril de 2003

Índice AI: MDE 14/080/2003/s

Irak

La necesidad de garantizar que se hace justicia

Quienes hayan cometido en Irak delitos comprendidos en el derecho internacional u otros abusos graves contra los derechos humanos han de ser puestos a disposición judicial. Para garantizarlo se debe emprender un exhaustivo programa contra la impunidad, fundado principalmente en la reforma del sistema de justicia penal iraquí. No obstante, será necesario adoptar también medidas complementarias y de transición, en las que intervenga la comunidad internacional.

En la actualidad se están examinando diversas propuestas para enjuiciar a quienes hayan cometido abusos contra los derechos humanos en Irak. Según informes, en algunas de ellas se plantea el establecimiento de tribunales militares o comisiones militares estadounidenses. Aunque, según el derecho internacional humanitario, Estados Unidos, en tanto que potencia ocupante, tiene atribuciones, dentro de estrechos límites, para establecer tribunales estadounidenses en Irak, existen varios factores que hacen que tal medida no resulte aconsejable.

En primer lugar, no se deben utilizar tribunales militares para juzgar a civiles ni para juzgar a soldados acusados de delitos comprendidos en el derecho internacional. Y hay que tener también en cuenta que, incluso si se recurre a tribunales que ofrezcan importantes garantías de juicio justo, como tribunales marciales estadounidenses, causarán inevitablemente la impresión de representar la justicia de los vencedores. Por otro lado, otros mecanismos propuestos, como las comisiones militares creadas a semejanza de las establecidas tras los atentados del 11 de septiembre, son organismos administrativos, no tribunales, y tienen procedimientos manifiestamente injustos. En ambos casos, los acusados estarán expuestos a ser condenados a muerte.

Otras propuestas examinadas plantean la participación de mecanismos internacionales o el uso de jueces iraquíes en virtud de acuerdos de transición. Sin embargo, todavía no se ha hecho un análisis en profundidad y autorizado de la situación en Irak.

En este contexto, Amnistía Internacional pide que se establezca con urgencia una comisión de expertos de la ONU, encargada de hacer propuestas de elaboración de un programa que trate de manera exhaustiva la cuestión de la justicia en Irak, con la participación de la sociedad civil iraquí. Tal comisión ha de empezar su trabajo inmediatamente, con independencia de los acuerdos a los que se llegue para gobernar Irak durante el periodo de transición.

Garantizar la justicia es una medida esencial para las incontables víctimas de las violaciones graves de derechos humanos cometidas durante décadas por el gobierno iraquí, así como para las víctimas de los abusos que pueda haber cometido cualquiera de las partes en los diversos conflictos, incluida la actual guerra y el periodo subsiguiente. Es también una medida necesaria para impedir la repetición de delitos comprendidos en el derecho internacional y de otros abusos contra los derechos humanos. Para ser justas y efectivas, todas las medidas que se tomen para garantizar la justicia deben ser totalmente compatibles con las normas internacionales de derechos humanos. Ni las víctimas ni los presuntos autores de los abusos deben recibir una justicia de segunda clase.

En el presente documento, Amnistía Internacional explica en líneas generales la función de la comisión de expertos de la ONU y expone los principios fundamentales que deben gobernar todo programa que se emprenda para garantizar que se hace justicia por los abusos cometidos en Irak. La organización

destaca en él la necesidad de reformar el sistema iraquí de justicia penal y examina medidas complementarias y de transición que se deberían tener en cuenta en el marco de la elaboración de un programa exhaustivo con que garantizar la justicia.

La necesidad de establecer una comisión de expertos de la ONU

Es preciso establecer con urgencia una comisión de expertos, a semejanza de la que dio lugar a la creación del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, que formule propuestas de elaboración de un programa exhaustivo para garantizar la justicia en Irak.

En particular, la comisión debe estudiar la situación del sistema iraquí de justicia penal y del cuerpo de jueces, fiscales y abogados iraquíes existente. Debe ofrecer asesoramiento sobre la elaboración de un programa de revisión del currículum de los miembros del sistema de justicia penal, así como de formación, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Debe también prestar asesoramiento sobre la posible adopción de medidas judiciales complementarias y de transición mientras se lleva a cabo la reforma del sistema iraquí de justicia penal.

La comisión debe ser establecida por la ONU, que tiene reconocida experiencia y autoridad en este campo. Una de sus principales tareas consistirá en garantizar la participación de expertos y organizaciones de la sociedad civil iraquí en la elaboración del programa de justicia. Es preciso comenzar ya a establecer tal comisión, para que pueda presentar un informe dentro de unos meses.

Mientras tanto, todas las partes en el actual conflicto con autoridad en Irak deben garantizar que se protegen debidamente las pruebas de delitos.

Principios fundamentales para garantizar la justicia

Todo programa que se emprenda para garantizar que se hace justicia por los abusos cometidos en Irak contra los derechos humanos ha de regirse por los principios siguientes:

- a) Independencia e imparcialidad.* Todo tribunal que se establezca ha de ser verdaderamente independiente de la autoridad ejecutiva y actuar contra los presuntos autores de delitos basándose únicamente en las pruebas presentadas contra ellos y por medio de un procedimiento justo, que se atenga estrictamente al derecho internacional y a las normas internacionales sobre juicios justos.
- b) Ausencia de criterios selectivos.* En las actuaciones contra presuntos autores de delitos no se deben aplicar criterios selectivos, basados en la nacionalidad, el rango, el origen étnico o cualquier otra característica de este tipo. Toda persona que, presuntamente, haya cometido delitos en Irak debe ser puesta a disposición judicial.
- c) Imprescriptibilidad.* Se deben entablar acciones judiciales por abusos graves independientemente de cuándo se cometieron éstos. En particular no deben prescribir los delitos comprendidos en el derecho internacional (incluidos el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra), sin importar que se cometieran en el pasado o que se cometan durante la actual guerra o en el periodo subsiguiente.
- d) Ausencia de amnistías.* No se deben aplicar amnistías, indultos ni medidas similares por delitos comprendidos en el derecho internacional si tales medidas impiden el esclarecimiento de la verdad, la determinación judicial definitiva de la culpabilidad o inocencia del acusado y el ofrecimiento de una reparación plena a las víctimas y a sus familias.
- e) Juicios justos.* Los presuntos autores de delitos deben ser enjuiciados en procedimientos que respeten plenamente y en todas sus etapas el derecho internacional y las normas internacionales sobre juicios

justos. Se debe respetar la presunción de inocencia desde el momento en que la persona se convierte en acusado hasta que se demuestra su culpabilidad sin que quepa duda razonable. Los civiles sólo han de ser juzgados ante tribunales civiles. El personal militar acusado de delitos comprendidos en el derecho internacional también deber ser juzgado ante tribunales civiles.

f) Ausencia de pena de muerte y de torturas y malos tratos. No debe recurrirse a la pena de muerte ni a ninguna otra forma de pena cruel, inhumana o degradante en ninguna circunstancia. El presunto autor del delito no debe ser sometido jamás a torturas o malos tratos.

g) Reparación a las víctimas. Deben facilitarse a las víctimas y a sus familias medios efectivos para obtener plena reparación por los abusos de que han sido objeto, lo cual supone proporcionarles restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición de los abusos.

Estos principios emanan de las siguientes disposiciones del derecho internacional humanitario y de las normas internacionales de derechos humanos:

- Artículos 9, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos.
- Conjunto de principios de las Naciones Unidas para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.
- Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura.
- Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales.
- Principios básicos de las Naciones Unidas sobre la función de los abogados.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores.
- Artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Artículo 75 del primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Medidas para garantizar la justicia

1. Reforma del sistema iraquí de justicia penal

La responsabilidad de garantizar que se hace justicia por los delitos cometidos en Irak recae ante todo en el sistema iraquí de justicia penal. Sin embargo, para Amnistía Internacional son motivo de preocupación desde hace ya mucho tiempo las violaciones generalizadas de derechos humanos relacionadas con el sistema de justicia penal mismo, entre ellas la existencia de legislación incompatible con el derecho y las normas internacionales, los juicios manifiestamente injustos, la falta de independencia, y el recurso a la tortura, a la pena de muerte y a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Ante esta situación, es preciso reformar radicalmente el sistema judicial y los organismos iraquíes encargados de hacer cumplir la ley a fin de garantizar que su funcionamiento se ajusta al derecho

internacional y a las normas internacionales de derechos humanos. Probablemente, este proceso será largo, por lo que es preciso dar prioridad a su comienzo.

En el presente documento se examinan también medidas complementarias o de transición para garantizar la justicia. Todas ellas han de considerarse formulas de apoyo a la reforma del sistema de justicia penal y deben de evaluarse a la luz de sus efectos en la cuestión general de la impunidad en Irak.

2. Medidas de transición

Es posible que haya que tomar medidas judiciales de transición, dados el tiempo que probablemente se tarde en reformar el sistema iraquí de justicia penal y las limitadas posibilidades de aplicación que tienen actualmente otras medidas internacionales y nacionales, como las expuestas más adelante. No obstante, toda medida de transición que se adopte debe servir para alcanzar la meta de reformar el sistema de justicia penal.

Al igual que se ha hecho habitualmente en ciertos países de Oriente Medio, África Oriental y Europa, se podría designar a jueces extranjeros para formar parte de tribunales de transición, y también cabría recurrir a otros expertos extranjeros para que desempeñaran la función de fiscales y abogados defensores de las víctimas. A este respecto, podría ser muy valiosa la contribución de jueces, fiscales y abogados de otros países árabes, dada la similitud de sus sistemas jurídicos y dado también que tienen el mismo idioma. En cambio, la imparcialidad de los tribunales de transición estará en tela de juicio si están formados por ciudadanos estadounidenses o británicos. Entre las medidas de transición que cabría adoptar figuran:

a) Establecimiento de un tribunal internacional especial

Como en el caso de la ex Yugoslavia y Ruanda, el Consejo de Seguridad de la ONU, o la Asamblea General, podría establecer un tribunal internacional especial para Irak.

Existe el riesgo de que en el Consejo de Seguridad o en la Asamblea General los intereses políticos hagan que el mandato del tribunal quede limitado a los abusos cometidos por ciudadanos iraquíes, que se limite arbitrariamente su duración o que tenga definiciones de delitos, principios de responsabilidad penal y eximentes incompatibles con el derecho internacional. Asimismo, tal tribunal deberá recibir medios suficientes y plena cooperación de la comunidad internacional, requisitos que no se han cumplido plenamente en el caso de los dos tribunales internacionales especiales existentes. Ninguno de estos dos tribunales se estableció en el marco de un programa exhaustivo de reconstrucción del sistema judicial de un país. Sin embargo, si se superan estos obstáculos, un tribunal internacional especial puede ver un número determinado de causas y contribuir así a garantizar la justicia.

b) Establecimiento de un tribunal mixto

Por medio del Consejo de Seguridad o de otros mecanismos se podría crear un tribunal compuesto de jueces internacionales e iraquíes. Existe ya el precedente del Tribunal Especial para Sierra Leona, establecido en virtud de un tratado entre Sierra Leona y la ONU de 2000. Este tribunal, que tiene su sede en el país, recibe únicamente aportaciones voluntarias, por lo que su financiación es poco segura y sólo puede iniciar un número limitado de investigaciones y enjuiciamientos. La comunidad internacional no estableció un programa de reconstrucción del sistema de justicia penal del país a fin de garantizar que los delitos de los que no se ocupara el Tribunal Especial dieran lugar a investigaciones y enjuiciamientos en tribunales nacionales. Asimismo, la mayoría de estos delitos están incluidos en una amnistía nacional, lo que contraviene el derecho internacional.

Las consideraciones y motivos de preocupación relativos al establecimiento de un tribunal especial se presentan también en el caso de un tribunal mixto. También será necesario buscar jueces iraquíes que

cumplan los criterios internacionales de independencia e imparcialidad y estén dispuestos a formar parte de un tribunal que funcionará sólo a corto plazo. Si se encuentran, el tribunal contribuirá a garantizar la justicia, como en el caso de un tribunal especial, pero con la ventaja de que parte de su miembros serán iraquíes.

3. Medidas internacionales y regionales

Se han adoptado ya medidas internacionales que cabe aplicar también para enjuiciar a quienes hayan cometido en Irak delitos comprendidos en el derecho internacional, tanto en el caso de los delitos perpetrados por las autoridades iraquíes y sus agentes en el pasado como en el de los cometidos por cualquier persona en el contexto de los últimos conflictos, incluida la guerra actual y la posguerra. Y también se podría adoptar una medida de carácter regional. Estas posibilidades internacionales y regionales son:

a) El ejercicio de la jurisdicción universal

Según el derecho internacional, los Estados pueden y, en algunos casos, deben entablar acciones judiciales contra los presuntos autores de delitos previstos en el derecho internacional. Esta jurisdicción se puede ejercer independientemente del lugar y el momento en que se hayan cometido los delitos, de la nacionalidad de los autores y las víctimas y de que exista o no un vínculo específico con el país donde tenga su sede el tribunal, como una amenaza a la seguridad del Estado.

La jurisdicción universal es aplicable al genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra, la jurisdicción universal y la «desaparición» en tanto que constituyen los delitos más graves comprendidos en el derecho internacional, así como a delitos ordinarios comprendidos en el derecho interno de los Estados, como el asesinato, el secuestro, la agresión y la violación.

La obligación de enjuiciar a los autores de delitos comprendidos en el derecho internacional emana del derecho internacional consuetudinario, los principios generales de derecho, el derecho internacional humanitario convencional (en concreto, los cuatro Convenios de Ginebra y su primer Protocolo Adicional) y las normas internacionales de derechos humanos (por ejemplo, las disposiciones de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes).

Los Estados deben iniciar investigaciones y enjuiciamientos por tales delitos en sus propios tribunales o entregar a los presuntos autores a otro Estado que pueda juzgarlos y esté dispuesto a hacerlo de acuerdo con las normas internacionales sobre juicios justos y sin imponer la pena de muerte. La jurisdicción universal puede contribuir a poner fin a la impunidad en Irak de varias formas, a saber:

- Fiscales y jueces de instrucción extranjeros ejercen la jurisdicción universal si da la casualidad de que llega a un Estado un presunto autor de delitos a los que se aplica.
- Fiscales y jueces de instrucción extranjeros ejercen la jurisdicción universal, prevista en los Convenios de Ginebra y utilizada por algunos Estados, para investigar delitos cuando el presunto autor no está presente, en virtud de denuncias de las víctimas, y piden la extradición del presunto autor.
- Se acuerda entre Estados compartir la responsabilidad de ejercer la jurisdicción universal.

Todos los Estados han de dar prioridad a la promulgación de legislación efectiva sobre la jurisdicción universal (véase el documento de Amnistía Internacional *Universal jurisdiction: The duty of states to enact and implement legislation*, Índice AI: IOR 53/002/-018/2001, septiembre de 2001). Sin embargo, muchos países no tienen todavía legislación que les permita ejercer la jurisdicción universal o juzgar a los autores de ciertos delitos comprendidos en el derecho internacional. Otros carecen de formación suficiente o de voluntad política para garantizar el inicio de investigaciones y enjuiciamientos en tales casos.

En este contexto, la contribución del ejercicio de la jurisdicción universal a los esfuerzos por garantizar la justicia en Irak será, probablemente, muy limitada..

b) La Corte Penal Internacional

De acuerdo con el Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional sólo tiene competencia actualmente respecto del genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos en el territorio de un Estado Parte o por nacionales de un Estado Parte.

Asimismo, la Corte sólo tiene jurisdicción a partir de 1 de julio de 2002 en el caso de los Estados Partes que ratificaron el Estatuto de Roma antes de su entrada en vigor y de la entrada en vigor en el Estado Parte en el caso de los Estados que ratificaron el Estatuto tras su entrada en vigor en julio de 2002. Esta limitación de su jurisdicción no se puede modificar hasta que se celebre la primera conferencia de revisión en 2009.

Irak y Estados Unidos no han ratificado el Estatuto de Roma, aunque el Reino Unido, sí. Sin embargo, los Estados que no son Parte en el Estatuto pueden reconocer la competencia de la Corte haciendo una declaración en virtud del artículo 12.3, que dispone que pueden «consentir en que la Corte ejerza su competencia respecto del crimen de que se trate».

Por otro lado, en virtud del artículo 13.b del Estatuto de Roma, el Consejo de Seguridad de la ONU puede adoptar una resolución por la que se conceda a la Corte competencia respecto de una situación que esté siendo examinada con arreglo al capítulo VII de la Carta de la ONU. Si embargo, sólo puede hacerse esto con respecto a los delitos cometidos desde el 1 de julio de 2002.

Aunque cabe la posibilidad de utilizar la Corte Penal Internacional, existen considerables impedimentos desde el punto de vista de su competencia y del momento de la comisión de los delitos, por lo que su contribución como medida capaz de garantizar la justicia en Irak puede ser muy limitada. Incluso sin tales impedimentos, los constantes esfuerzos de Estados Unidos por menoscabar la Corte hacen que la perspectiva de una remisión del Consejo de Seguridad resulte muy poco realista a corto plazo.

c) Establecimiento de un tribunal penal regional

Un tribunal penal regional establecido, por ejemplo, en el marco de la Liga de Estados Árabes o vinculado a ella podría ser un mecanismo adecuado para compartir la responsabilidad de enjuiciar a los presuntos autores de los más graves delitos.

Ya se están examinando en otras partes iniciativas similares de cooperación regional, como la propuesta de establecimiento de la Corte de Justicia del Caribe de la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM), que tendrá jurisdicción penal de apelación de todos los Estados miembros. Asimismo, en la Unión Europea, que cuenta ya con instituciones como Europol y Eurojust, se está considerando la posibilidad de crear una fiscalía europea con competencia sobre ciertos delitos económicos. Se debe intentar sacar adelante una iniciativa regional de esta naturaleza, pero, para que pueda contribuir a garantizar la justicia en Irak, será necesario que los gobiernos árabes la examinen con prontitud.