

Programa de 17 puntos para una Convención sobre los crímenes de lesa humanidad

En 2017, la Comisión de Derecho Internacional (CDI) aprobó provisionalmente y en primera lectura el Proyecto de Artículos sobre crímenes de lesa humanidad, con vistas a “elaborar un proyecto de artículos que pudiera servir de base para una convención internacional sobre los crímenes de lesa humanidad”. El Proyecto de Artículos se ha remitido ya a gobiernos, organizaciones internacionales y otros actores para que formulen comentarios y observaciones antes del 1 de diciembre de 2018. El documento contiene 15 proyectos de artículo, un proyecto de preámbulo, un anexo y un comentario general sobre los 15 artículos.

Amnistía Internacional formula las recomendaciones siguientes para mejorar el proyecto de texto de manera que sea un instrumento útil contra la impunidad.

1. Definición de los crímenes de lesa humanidad

Aunque la definición que contiene el proyecto de artículo 3 abarca la inmensa mayoría de los crímenes de lesa humanidad posibles, podría mejorarse. Por ejemplo, la definición de la desaparición forzada contiene la expresión “con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado”, que no aparece en la definición incluida en la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CPED) y debería eliminarse. Asimismo, el crimen de persecución, que según el proyecto de artículo 3 sólo puede cometerse en relación con otros crímenes de derecho internacional, debería ser por sí solo un crimen de lesa humanidad, independiente, como en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.

2. Levantar las inmunidades en el caso de los crímenes de lesa humanidad

Los Estados pueden suspender, limitar o retirar, por acuerdo y en la medida en que lo consideren oportuno, la inviolabilidad o inmunidad de jurisdicción concedidas a sus jefes de Estado, jefes de gobierno o ministros de Asuntos Exteriores ante jurisdicciones extranjeras. En consecuencia, Amnistía Internacional recomienda para la Convención una disposición similar a la del artículo 27.2 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

3. *Nullum crimen sine lege* - excepción a la regla

Nada de lo dispuesto en la Convención debe menoscabar la investigación, juicio y condena de cualquier persona por cualquier acto u omisión que, en el momento de su comisión, fuera un crimen de lesa humanidad según los principios generales del derecho internacional. La Convención debería contener una disposición expresa, basada en el artículo 15.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. Imprescriptibilidad

Los crímenes de lesa humanidad no deben prescribir.

5. Imprescriptibilidad de las demandas civiles resarcitorias

Como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra no prescriben, la imprescriptibilidad debería también aplicarse en los procesos civiles o penales en los que las víctimas de crímenes de derecho internacional, incluidos los crímenes de lesa humanidad, busquen la reparación plena.

6. Obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*)

Cuando una persona sospechosa de tener responsabilidad penal en un crimen de lesa humanidad se halle en un lugar sujeto a la jurisdicción de un Estado Parte, el Estado en cuestión debe ponerla a disposición judicial, salvo que decida extraditarla a otro Estado o entregarla a una corte o tribunal internacional. Por consiguiente, el proyecto de artículo 10 debería conservarse.

7. Responsabilidad de los jefes y otros superiores

Los principios de responsabilidad de los superiores con respecto a los civiles, contenidos en el proyecto de artículo 6.3, no son tan estrictos como exige el derecho internacional consuetudinario, así como el derecho convencional internacional, por ejemplo en el Protocolo I, que aplica a los superiores civiles las mismas normas que a los jefes militares. La organización recomienda que, para garantizar que los sistemas nacionales de justicia sean lo más eficaces posible, se incorpore a este respecto el derecho internacional consuetudinario. El proyecto de artículo 6.3 debe modificarse en consecuencia.

8. Derecho de las personas sometidas a investigación y enjuiciamiento a un juicio justo

La Convención debe garantizar que los sospechosos y los acusados tienen derecho pleno a un juicio justo, conforme a las más estrictas normas del derecho internacional, durante todas las etapas de los procedimientos. El proyecto de artículo 11 no parece reflejar plenamente este derecho, proclamado, por ejemplo, en el artículo 55 (Derechos de las personas durante la investigación) y el artículo 67 (Derechos del acusado) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

9. Prohibición de las amnistías y otras medidas de impunidad similares

Las amnistías y demás medidas de impunidad similares deben estar expresamente prohibidas en la Convención, codificando de ese modo una norma de derecho internacional consuetudinario.

10. Prohibición de los tribunales militares

La Convención debería estipular que las personas sospechosas de responsabilidad penal por crímenes de lesa humanidad sean juzgadas únicamente ante los tribunales civiles ordinarios competentes de cada Estado, y nunca ante tribunales militares.

11. Prohibición de las reservas

Basándose en el precedente que sienta el artículo 120 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la Convención debería establecer que no se podrán formular reservas de ningún tipo a nada de lo dispuesto en ella.

12. Derecho a la asistencia consular

El proyecto de artículo 11.2 debe incorporar el derecho a la asistencia consular para toda persona extranjera o apátrida privada de libertad *sea cual sea su estatus migratorio*, como dispone el texto de doc. ONU A/RES/65/212. Además, el proyecto de artículo 11.2 debe también abarcar

una serie de actos más, no considerados por ahora, como proporcionar un abogado a la persona privada de libertad, conseguir pruebas en el país de origen y vigilar el trato que se le profiera, incluido el respeto de los derechos de la persona.

13. No devolución (*non-refoulement*)

Aunque el proyecto de artículo 5 es en general positivo, el elemento decisivo es el cambio de jurisdicción, que en algunos casos puede producirse incluso dentro del mismo país, como cuando unas fuerzas de ocupación entregan a una persona a otra fuerza ocupante o a las fuerzas del Estado ocupado. En este sentido, Amnistía Internacional considera que deben eliminarse en el artículo 5 las expresiones “un territorio bajo” del párrafo 1 y “el territorio bajo” del párrafo 2, pues limitan el alcance la obligación. No obstante, el proyecto de artículo 5 podría mejorarse aún más: el principio de no devolución (*non-refoulement*) no debe estar limitado a prohibir sólo la extradición u otras formas de expulsión cuando haya razones fundadas para creer que una persona estaría en peligro de ser sometida solamente a un crimen de lesa humanidad, sino abarcar también cualquier otro delito de derecho internacional, como genocidio, crímenes de guerra, tortura, desaparición forzada o ejecución extrajudicial, o que la persona pueda razonablemente correr también riesgo de ser sometida a violaciones graves de derechos humanos, aplicación de la pena de muerte, juicio ante tribunales o comisiones militares, etc.

14. Víctimas

Amnistía Internacional valora en general positivamente el proyecto de artículo 12, que establece las obligaciones de los Estados en relación con las víctimas, testigos y otras personas, entre ellas la de proporcionar acceso a la justicia, protección, participación y reparación. No obstante, la organización recomienda varias modificaciones del proyecto de artículo para garantizar que los derechos de las víctimas están plenamente reconocidos y se hacen a la larga efectivos, a saber:

- el proyecto de artículo 12 debe contener una definición de “víctima”, como la establecida en el artículo 24 de la CPED, y no dejar que la establezca la legislación interna de los Estados;
- el proyecto de artículo 12 debe modificarse para imponer a los Estados Partes la obligación de examinar las denuncias presentadas por las víctimas o sus representantes a fin de determinar si hay motivos razonables para creer que se han cometido o se están cometiendo actos que constituyen crímenes de lesa humanidad;
- el proyecto de artículo 12 debe también exigir al Estado Parte que informe a las víctimas de los avances y los resultados del examen de la denuncia y de toda investigación subsiguiente;
- el proyecto de artículo 12.2 debe especificar que las víctimas recibirán asistencia letrada cuando proceda;
- el proyecto de artículo 12.3 debe modificarse para reconocer que las víctimas de crímenes de lesa humanidad tienen derecho a una reparación “rápida, plena y efectiva”, que serán necesarias múltiples medidas basadas en todas las formas de reparación para abordar los daños sufridos por las víctimas y que, además de garantizar que las víctimas pueden recibir reparación en el sistema judicial de los Estados, éstos deben establecer también programas de reparación para cumplir con su obligación.

15. Derecho a la verdad

Establecer la verdad de los crímenes de lesa humanidad es particularmente importante, dado que los ataques generalizados o sistemáticos contra poblaciones civiles suponen a menudo difundir información incorrecta con la que se promueve o se intenta justificar la discriminación de las víctimas, además de los ataques dirigidos contra dichos grupos. La magnitud de los crímenes suele ocultarse y refutarse. Por consiguiente, debe incluirse una nueva disposición basada en el artículo 24.2 de la Convención contra las Desapariciones Forzadas y el principio 4 del

Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad.

16. Designación de una autoridad central no política sobre cooperación y asistencia judicial recíproca

La disposición que exige a los Estados Partes designar una autoridad central encargada de recibir solicitudes de asistencia judicial recíproca y facultada para darles cumplimiento o garantizar su ejecución (proyecto de anexo, párr. 2) refleja la buena práctica. Sin embargo, no elimina uno de los peores obstáculos para la asistencia judicial recíproca, a saber, que la decisión de solicitar o conceder tal asistencia suelen tomarla autoridades políticas, no funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fiscales o jueces profesionales.

17. Obligaciones de los Estados federales - ámbito territorial de la Convención

Basándose en el artículo 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que refleja el derecho internacional consuetudinario; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966; el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, de 1989, y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de 2006, la nueva Convención debería incorporar una disposición por la que la misma sea vinculante para cada parte con respecto a todos los lugares bajo la jurisdicción del Estado y sus diversas partes componentes.