

ESTADOS UNIDOS

**PALABRAS, GUERRA Y
ESTADO DE DERECHO**

**EL PRESIDENTE OBAMA REvisa LA POLÍTICA
ANTITERRORISTA, PERO LOS DERECHOS
HUMANOS SIGUEN AUSENTES DEL MARCO LEGAL**

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



Amnesty International Publications

Publicado originalmente en mayo de 2013 por Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2013

Índice: AMR 51/032/2013

Idioma original: inglés.

Edición española a cargo de:
EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI)
Valderribas, 13.
28007 Madrid
España

Todos los derechos reservados. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por 3 millones de simpatizantes, miembros y activistas de más de 150 países y territorios, que hacen campaña para acabar con los abusos graves contra los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



PALABRAS, GUERRA Y ESTADO DE DERECHO

Del uso de “drones” a la detención de presuntos terroristas, las decisiones que ahora tomemos definirán el tipo de nación –y de mundo– que dejaremos a nuestros hijos.
Presidente Barack Obama, 23 de mayo de 2013

En un histórico discurso pronunciado el 23 de mayo de 2013, el presidente Barack Obama revisó el marco de su gobierno para la estrategia antiterrorista de Estados Unidos cuatro años después de pronunciar un discurso semejante al comienzo de su primer mandato.¹ Aunque el discurso reciente contenía signos esperanzadores, la persistente ausencia del derecho internacional de los derechos humanos de este marco sigue siendo motivo de preocupación.

El presidente Obama no hizo referencia expresa a los derechos humanos en ninguno de los dos discursos. Esto es lamentable, máxime cuando la Estrategia Nacional de Lucha contra el Terrorismo de su gobierno considera que el “respeto de los derechos humanos” es un “valor básico” que subyace a todas las políticas antiterroristas.² La Estrategia de Seguridad Nacional y la Estrategia Nacional para la Lucha Antiterrorista publicadas durante el gobierno de George W. Bush decían más o menos lo mismo, pero no obstante los derechos humanos de los detenidos bajo custodia de estados Unidos se violaron sistemáticamente.³ Una cosa son las palabras, y otra las obras. A pesar de sus aspectos positivos, las palabras del presidente Obama dejan mucho que desear, y está aún por ver cuánto cambiará, y con qué rapidez, después de este último discurso sobre seguridad nacional.

En su discurso de 2009, el presidente Obama apoyó plenamente la viciada teoría según la cual Estados Unidos libraba una “guerra global” desde los atentados del 11 de septiembre de 2001: “Voy a ser claro”, dijo entonces, “estamos en efecto en guerra con Al Qaeda y sus afiliados”. En su último discurso, la apoyó de nuevo: “Nos atacaron el 11 de septiembre. En el plazo de una semana, el Congreso autorizó por abrumadora mayoría el uso de la fuerza. En virtud de la legislación nacional y del derecho internacional, Estados Unidos está en guerra con Al Qaeda, los talibanes y sus fuerzas asociadas.” Tal como Amnistía Internacional viene señalando desde hace tiempo, la amplia autorización del Congreso a la que se refiere el presidente –la Autorización del Uso de Fuerza Militar (AUMF)– fue aprobada sin apenas debate de fondo y con aparente confusión entre los miembros del Congreso acerca de qué votaban, y la resolución ha sido aprovechada a lo largo de los años para justificar diversas violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, en su último discurso, el presidente Obama planteó la posibilidad de un cambio de enfoque para hacer frente, según sus palabras, a la naturaleza cambiante de la amenaza terrorista, que ha pasado de la capacidad transnacional de Al Qaeda a unos afiliados más localizados que actúan dentro de países o regiones concretos, así como a la amenaza que plantean los “extremistas nacionales” en Estados Unidos. Como motivo adicional del replanteamiento, el presidente Obama señaló la retirada de las tropas de combate estadounidenses de Afganistán en 2014 después de 12 años en ese país. Más allá de Afganistán, afirmó, “debemos definir nuestro esfuerzo no como una ‘guerra global contra el terrorismo’ sin fronteras, sino como una serie de esfuerzos persistentes y orientados para desmantelar redes específicas de extremista violentos que amenazan a Estados Unidos”. Toda guerra, dijo, “ha de llegar a su término”, y en este sentido Estados Unidos se encuentra “en una encrucijada” que le exige “definir la naturaleza y el alcance de esta lucha, o de lo contrario ella nos definirá a nosotros”.

Amnistía Internacional lleva mucho tiempo pidiendo a Estados Unidos que abandone su viciado marco de “guerra global” (y la retirada de la AUMF como mensaje claro del Congreso sobre la necesidad de comenzar de nuevo). La organización insta a que esto se haga ahora, no en un momento aún por determinar del futuro. El presidente Obama afirmó que esperaba “comprometer al Congreso y al pueblo estadounidense en los esfuerzos para perfeccionar, y en última instancia revocar, el mandato de la AUMF. Y no firmaré leyes concebidas para ampliar más este mandato”. Sin embargo, el gobierno no tiene por qué aguardar a que el Congreso actúe, sino que puede anunciar de manera

inmediata y pública que, a partir de ahora, cumplirá plenamente las obligaciones internacionales de Estados Unidos en materia de derechos humanos con arreglo a un marco jurídico coherente con el derecho internacional que debería haberse aplicado desde el principio de la respuesta tras el 11 de septiembre de 2001.

Pero la “guerra contra el terror” –como término o concepto– ha llegado ya a definir el enfoque de la seguridad nacional de Estados Unidos, y en este caso no es tan fácil hacer borrón y cuenta nueva. Para que Estados Unidos se redefina –para que comience a hacer honor a su propio ideal de defensor mundial de los derechos humanos– será necesario algo más que la mera redefinición de la naturaleza y el alcance de la lucha contra el terrorismo. Debe haber también verdad, rendición de cuentas y derecho de recurso en relación con las violaciones de derechos humanos, incluidos los delitos de derecho internacional, que hayan cometido las fuerzas estadounidenses en nombre de esta “guerra global”. La ausencia de rendición de cuentas por el pasado deja a Estados Unidos no sólo manchado por esta parte de su historia, sino más propenso a repetirla.

El presidente Obama se refirió en varias ocasiones al “Estado de derecho” en sus discursos de 2009 y 2013. En el segundo, por ejemplo, reiteró que durante el mandato de su predecesor, “pusimos en peligro nuestros valores básicos, mediante el uso de la tortura para interrogar a nuestros enemigos y de la detención de personas de una manera que es contraria al Estado de derecho”. Repitió que su gobierno, en cambio, había “prohibido de modo inequívoco la tortura” y había “trabajado para alinear nuestras políticas con el Estado de derecho”. Lo que el mundo ha aprendido desde 2009 (como ya lo había aprendido con anterioridad, durante el gobierno de Bush) es que cuando Estados Unidos promete respetar el Estado de derecho, no debe entenderse todavía como un compromiso de que cumplirá con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Pues aquí, al parecer, el Estado de derecho es un concepto interno flexible, cuyos parámetros dependen de quién esté en la Casa Blanca y del grado de cooperación que esté dispuesto a ofrecer el Congreso.

En mayo de 2009, el presidente Obama explicó que había ordenado poner fin al uso de “métodos brutales como el *waterboarding* [simulacro de ahogamiento]” para interrogar a los detenidos porque “menoscaban el Estado de derecho”. Desde una perspectiva de derechos humanos, su decisión de prohibir el uso de lo que el gobierno anterior denominó “técnicas de interrogatorio ‘mejoradas’” –empleadas por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) contra detenidos sometidos a desaparición forzada en un programa de detención secreta gestionado bajo la autoridad presidencial– fue una medida bien acogida. Pero habría sido aún mejor que el presidente hubiera afirmado con claridad que la tortura y la desaparición forzada eran delitos de derecho internacional mucho antes de septiembre de 2001, y que toda persona responsable de su uso sería llevada ante la justicia. El hecho de no usar un marco de derechos humanos no fue sólo un fallo retórico, sino el reflejo de un fallo de políticas más amplio y de violaciones en curso del derecho internacional.

En el discurso de 2009, el presidente Obama se opuso a la creación de una comisión de investigación independiente sobre los abusos contra detenidos cometidos durante el gobierno del presidente Bush por entender que “las instituciones democráticas que ya tenemos son lo bastante fuertes para realizar la rendición de cuentas”. Los años transcurridos desde que pronunció estas palabras han demostrado que estaba equivocado, pero no volvió a tratar este asunto en su reciente discurso. En cambio, ignoró por completo la cuestión de la rendición de cuentas por estas violaciones. Actualmente, la ausencia de rendición de cuentas por los delitos de derecho internacional cometidos por las fuerzas estadounidenses durante el gobierno del presidente Bush, junto con el bloqueo de los recursos para las víctimas de estas y otras violaciones de derechos humanos, han dejado a Estados Unidos en una situación de incumplimiento de sus obligaciones legales internacionales. Esto no es Estado de derecho. Esto es injusticia.

La instalación de detención ubicada en la base naval estadounidense de la bahía de Guantánamo se ha convertido en sinónimo de injusticia. En 2009, el presidente Obama dio su apoyo al uso de comisiones militares para enjuiciar a algunos detenidos de Guantánamo. No serían las “comisiones viciadas de los últimos siete años”, dijo, sino comisiones revisadas, ajustadas al “Estado de derecho”.

En su reciente discurso, el presidente Obama volvió a apoyar los juicios ante comisiones militares como una opción para los enjuiciamientos. En esta ocasión, pareció hacer compatible este apoyo con el cierre de la instalación de Guantánamo –aunque desde luego no compatible todavía con los derechos humanos– cuando dijo que había pedido al Departamento de Defensa que “designe un lugar en los Estados Unidos donde podamos celebrar las comisiones militares”. Los juicios ante comisiones militares que se celebren en Estados Unidos serán tan inaceptables como los celebrados en Guantánamo, como lo serían las detenciones indefinidas en caso de ser reubicadas sin más en vez de ser resueltas.⁴ El sistema de comisiones militares no cumple las normas internacionales sobre juicios con garantías. Además, la imposición de la pena de muerte en estos juicios (el gobierno del presidente Obama está solicitando actualmente la pena capital para seis detenidos que hacen frente a juicio ante comisiones militares) vulneraría el derecho internacional de los derechos humanos.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha afirmado que el juicio de civiles (toda persona que no sea miembro de las fuerzas armadas de un Estado) por tribunales especiales o militares debe limitarse estrictamente a los casos excepcionales y temporales en los que el gobierno pueda demostrar que el recurso a dichos juicios es “necesario y está justificado por motivos objetivos y serios”, y en los que “por la categoría específica de los individuos y las infracciones de que se trata, los tribunales civiles no están en condiciones de llevar adelante esos procesos”.⁵ El gobierno estadounidense no puede señalar ninguno de esos motivos. Sólo puede señalar la política interna, la misma política interna a la que el gobierno culpa del punto muerto en que se halla Guantánamo. Las comisiones militares no son en modo alguno tribunales de necesidad legítima demostrable legítima, sino creaciones derivadas de decisiones políticas.

En 2009, el presidente Obama dijo que las normas que regían la continuidad de la detención de aquellos detenidos en Guantánamo que, según dio a entender, no podían ser enjuiciados ni liberados se adecuarían al “Estado de derecho”. Después, en 2010, el gobierno reveló que había decidido que había unos 48 detenidos que se inscribían en esta categoría, como detenidos con arreglo al “derecho de la guerra” reclusos en virtud de la AUMF.⁶ En su discurso de 2013, el presidente Obama volvió a tratar esta cuestión con algo más de cautela que cuatro años atrás, y esto podría anunciar un cambio bienvenido de enfoque. El presidente hizo referencia a los detenidos que “no pueden ser procesados”, por ejemplo “porque las pruebas en su contra se han desvirtuado o no son admisibles en un tribunal de justicia”. Afirmó que “una vez que nos comprometamos con un proceso de cierre de Guantánamo, tengo plena confianza en que este problema heredado pueda resolverse, conforme a nuestro compromiso con el Estado de derecho”. Sin el compromiso por parte del Congreso y del gobierno de aplicar los principios y el derecho de los derechos humanos y de atenerse a ellos, el legado del presidente seguirá siendo de detenciones y de juicios ante comisiones militares –ya sea todavía en Guantánamo o reubicados en el territorio continental de Estados Unidos– que incumplen abiertamente las obligaciones internacionales de Estados Unidos en materia de derechos humanos.

Si las referencias al Estado de derecho que el presidente Obama hizo en 2009 hubieran incorporado el derecho internacional de los derechos humanos, el gobierno estadounidense habría dejado de apoyar hace tiempo la detención indefinida de los detenidos de Guantánamo y las comisiones militares como foro en el que enjuiciar a cualquiera de esas personas (y un enfoque coherente con los derechos humanos también habría llevado a Estados Unidos a abandonar su petición de la pena de muerte). Además, si Estados Unidos hubiera aplicado desde el principio el derecho de los derechos humanos, el motivo por el que se eligió Guantánamo como emplazamiento de esta instalación de detención –tratar de impedir el acceso de los detenidos a los tribunales estadounidenses– nunca se habría aceptado. El presidente Obama estaba en lo cierto cuando dijo en su último discurso que la instalación de detención de Guantánamo “nunca debería haberse abierto”. Ahora debería reconocer que, al cerrarla, Estados Unidos debería aplicar el elemento que falta desde hace tiempo: el derecho internacional de los derechos humanos.

En su discurso de mayo de 2013, el presidente reafirmó su compromiso de cerrar la instalación de detención de Guantánamo, de la que dijo que “se ha convertido en símbolo en todo el mundo de unos Estados Unidos que no respetan el Estado de derecho”. Con este fin, pidió al Congreso que “levante

las restricciones sobre traslados de detenidos” desde Guantánamo, prometió que “en la mayor medida posible, trasladaremos a los detenidos que han sido absueltos para que vayan a otros países”, anunció su intención de designar “un nuevo enviado principal en el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa cuya única responsabilidad será la de negociar el traslado de los detenidos a terceros países”,⁷ y que estaba “levantando la moratoria sobre traslados de detenidos a Yemen para que podamos revisarlos caso por caso”. Aunque estas iniciativas deben ser recibidas con cautela, en los próximos días y semanas comenzará a verse si se trata o no de otro espejismo.

Al fin y al cabo, el gobierno estadounidense lleva más de cinco años diciendo que tiene intención de cerrar la instalación de detención abierta hace 11 años.⁸ No es de extrañar que muchos de los detenidos tengan una sensación de desesperanza y desesperación por su situación de detención indefinida.⁹ A este respecto, el relator especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura afirmó el 1 de mayo de 2013:

En Guantánamo, la detención indefinida de personas, la mayoría de las cuales no han sido acusadas formalmente, va mucho más allá de un periodo mínimamente razonable y causa un estado de sufrimiento, tensión, miedo y ansiedad, que en sí mismo constituye una forma de trato cruel, inhumano y degradante.

Cada día que pasa sin que se resuelva esta situación aumenta la crueldad para los detenidos y sus familias.

Una de las cuestiones que el presidente Obama no abordó en su discurso de mayo de 2009 fue otra que probablemente se relacionará durante mucho tiempo con su mandato, a saber, el uso de medios letales por parte de las fuerzas estadounidenses en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Desde aquel primer discurso sobre seguridad nacional, el uso por Estados Unidos de “homicidios selectivos”, perpetrados sobre todo por vehículos aéreos no tripulados (“drones”) guiados por control remoto, se ha convertido en una cuestión de considerable preocupación internacional. El presidente dedicó una parte sustancial de su discurso de mayo de 2013 a este asunto, y reconoció que el uso de “drones” para llevar a cabo “homicidios selectivos” planteaba “profundos interrogantes”, por ejemplo sobre “a quién se ataca y por qué, las bajas civiles y el riesgo de crear nuevos enemigos, la legalidad de tales ataques en virtud de la legislación estadounidense y del derecho internacional, y la rendición de cuentas y la moralidad”.

La “clara preferencia” del gobierno estadounidense, aseguró el presidente Obama, es la “detención y el enjuiciamiento de los terroristas”, y la política del gobierno es que “no se propondrán ni utilizarán medios letales como castigo ni para sustituir al enjuiciamiento de un presunto terrorista en un tribunal civil o una comisión militar”.¹⁰ Esta preferencia de política parece basarse en la postura según la cual “capturar a un terrorista ofrece las máximas oportunidades de reunir información significativa y de mitigar y desbaratar conspiraciones terroristas” en vez de estar fundada expresamente en la ley.¹¹ En cualquier caso, continuó el presidente, “a veces este enfoque se excluye” por la lejanía del lugar o la falta de disposición o la incapacidad del Estado en cuestión para “actuar”, y una operación como la realizada cuando fuerzas especiales de Estados Unidos entraron en territorio paquistaní en 2011 y mataron a Osama bin Laden “no puede ser la norma” debido a los riesgos que entraña.¹² Es en este contexto, dijo, en el que Estados Unidos “ha emprendido acciones letales y selectivas contra Al Qaeda y sus fuerzas asociadas, incluso con los aviones guiados por control remoto que reciben generalmente el nombre de drones”.

Amnistía Internacional lleva mucho tiempo expresando su preocupación por la política de “homicidios selectivos” de Estados Unidos, especialmente en relación con el hermetismo y la rendición de cuentas y, como en el caso de las detenciones, por las consecuencias jurídicas de llevar a cabo tales ataques en virtud de un marco de “guerra global”.¹³ La ausencia de revelaciones y de investigaciones oficiales sobre ataques individuales ha impedido llegar a conclusiones firmes sobre la legalidad de los ataques individuales en virtud del derecho internacional. En este sentido, todo aumento de la transparencia es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, la información disponible públicamente sigue indicando que la política de Estados Unidos parece permitir las

ejecuciones extrajudiciales, lo que vulnera el derecho internacional de los derechos humanos, prácticamente en cualquier lugar del mundo.

En vísperas de su discurso, el presidente Obama había autorizado al fiscal general, Eric Holder, a revelar información clasificada hasta ese momento en relación con el “homicidio selectivo” en septiembre de 2011 en Yemen de Anwar al Aulaki, ciudadano estadounidense, así como el hecho de que otros tres ciudadanos estadounidenses, Samir Khan, Abd al Rahman Anwar al Aulaki y Jude Kenan Mohamed habían muerto “en operaciones antiterroristas estadounidenses” desde 2009, aunque estos tres “no eran objetivos específicos de Estados Unidos”.¹⁴ Tanto en la carta del fiscal general Holder al Comité Judicial del Senado como en el discurso del presidente Obama se explicaban algunos detalles que aclaraban la decisión de matar a Anwar al Aulaki, y el presidente agregó: “Habría detenido y enjuiciado a Aulaki si lo hubiéramos capturado antes de que llevara a cabo una conspiración, pero no pudimos. Y, como presidente, habría hecho dejación de mis funciones si no hubiera autorizado el ataque que acabó con él”.

Como ya se ha señalado, por el momento al menos, el marco de guerra global de Estados Unidos persiste, con todas sus consecuencias para las detenciones en virtud de la AUMF y para el uso de los “homicidios selectivos” por parte de Estados Unidos. Este paradigma bélico sigue constituyendo una desviación inaceptablemente unilateral del concepto mismo de Estado de derecho internacional en general, y del alcance limitado de la aplicación del derecho humanitario internacional (el derecho de los conflictos armados) en particular.

Amnistía Internacional considera motivo de especial preocupación la radical reinterpretación que hace Estados Unidos del concepto de “inminencia” cuando invoca el derecho a usar medios letales en defensa propia.¹⁵ En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, el uso intencional de medios letales sólo es lícito cuando sea “estrictamente inevitable” para hacer frente a “peligro inminente de muerte” en defensa propia o de otras personas. La única excepción a las normas ordinarias que regulan el “cumplimiento de la ley” en relación con el uso de medios letales y el derecho a la vida es la situación excepcional de las zonas de conflicto armado. En el contexto de un conflicto armado internacional, las personas que sean miembros de las fuerzas armadas de un Estado, o los civiles que en el momento pertinente participen directamente en las hostilidades, pueden ser blanco legítimo de ataque (y de homicidio), si el ataque cumple las reglas del derecho internacional humanitario. La aplicación de esta regla a los conflictos armados no internacionales puede exigir, al menos en algunas circunstancias, que se intente capturar, en vez de matar, a los miembros de grupos armados siempre que sea posible en la práctica.

En su reciente discurso, el presidente Obama afirmó que “Estados Unidos no lanza ataques para castigar a individuos; actuamos contra terroristas que representan una amenaza continua e inminente para el pueblo estadounidense, y cuando no hay ningún otro gobierno capaz de abordar efectivamente la amenaza”. El documento de política difundido coincidiendo con el discurso afirma asimismo: “Estados Unidos usará medios letales sólo contra las personas que representen una amenaza continua e inminente para personas estadounidenses”. Aunque es posible que esta norma general pueda cumplir los requisitos del derecho internacional en casos concretos, los problemas seguirán estando en los detalles. Además, sigue siendo cierto que es el ejecutivo el que se otorga a sí mismo el poder de decidir sobre la vida y la muerte, y aunque promete mantener informados a los “miembros del congreso apropiados” sobre casos de individuos “contra quienes se haya aprobado el uso de medios letales”, seguirá siendo el ejecutivo el que hará cumplir las normas y los procedimientos, decidirá qué información revela y si abre o no una investigación después de un ataque concreto.¹⁶

Así pues, aunque la política de “homicidios selectivos” es motivo de preocupación, en especial como resultado del marco de “guerra global”, la cuestión de la legalidad de los ataques concretos con “drones” y la medida en que el concepto de inminencia se lleva o no más allá de los límites jurídicos internacionales en casos individuales ha de ser examinada de acuerdo con los hechos concretos de cada caso. De nuevo, volvemos a la necesidad de divulgación y examen de más información.

Las autoridades estadounidenses deben pasar ahora a revelar más información sobre todos los casos de “homicidios selectivos”, casi todos los cuales han sido de ciudadanos no estadounidenses. Amnistía Internacional acoge con agrado el reconocimiento por parte del presidente Obama en su discurso del 23 de mayo de la “dignidad inherente de toda vida humana”, con independencia de la nacionalidad. Sin embargo, en relación con esta cuestión de la nacionalidad, es de notar que la política del gobierno afirma que si el objetivo propuesto de los medios letales en el contexto de la lucha contra el terrorismo es “una persona estadounidense”, el Departamento de Justicia “realizará un análisis jurídico adicional para asegurarse de que esa acción contra el individuo puede realizarse de conformidad con la Constitución y las leyes de los Estados Unidos”.¹⁷ El presidente Obama debería dar seguimiento a las palabras de su discurso garantizando que el enfoque nacional sobre los ciudadanos estadounidenses no se permite para distraer de este concepto fundamental de los derechos humanos universales, a saber que el derecho de todo ser humano a la vida, a la libertad y a un juicio con garantías se respeta sin discriminación a causa de su nacionalidad.

El gobierno debe también desclasificar y publicar ya la Guía de Política Presidencial que el presidente Obama dijo que había firmado el 22 de mayo de 2013 y que codifica “directrices, supervisión y rendición de cuentas” en relación con el uso de la fuerza en el contexto de la lucha contra el terrorismo. El gobierno debe también desclasificar y hacer públicos los memorandos legales que exponen el análisis jurídico completo que hace el gobierno estadounidense del uso de medios letales en el contexto de la lucha antiterrorista.

El día del último discurso del presidente Obama, la Casa Blanca emitió efectivamente un documento titulado “Normas de política y procedimientos de Estados Unidos para el uso de la fuerza en operaciones antiterroristas fuera de Estados Unidos y de Áreas de hostilidades activas”,¹⁸ que estipula las condiciones previas que deben cumplirse antes de ese uso de la fuerza. La primera de estas condiciones previas es que “debe haber una base jurídica para usar medios letales”. Volvemos de nuevo al conocido problema del “Estado de derecho” que se ha mencionado *supra*: ¿qué ley exactamente aplica Estados Unidos? De nuevo, se necesitan más detalles, máxime cuando cualesquiera que sean las normas y los procedimientos actuales del gobierno,¹⁹ adopta la postura de que “no limitan la autoridad del presidente para actuar en circunstancias extraordinarias cuando hacerlo sea lícito y necesario para proteger a los Estados Unidos o a sus aliados”.²⁰ No es fácil olvidar cómo, durante el mandato del anterior presidente, el gobierno adoptó la postura de que la ley y la necesidad permitían el uso de conductas constitutivas de tortura y desaparición forzada, actividades prohibidas en términos inequívocos por el derecho internacional.

La transparencia fue uno de los temas del discurso del presidente Obama de mayo de 2009, en el que recordó, entre otras cosas: “Me presenté como candidato a presidente prometiendo transparencia, y lo decía en serio”. Después de cuatro años en los que el uso del secreto por parte del gobierno ha seguido obstaculizando la rendición de cuentas y los recursos por violaciones de derechos humanos, la cuestión de la transparencia tuvo menos relevancia en el último discurso del presidente.

En 2009, el presidente Obama había señalado también que su gobierno estaba revisando el uso que hacía del “privilegio del secreto de Estado”. En su último discurso, volvió a hacer referencia a esta cuestión, pero sólo para decir en términos generales que los instrumentos que el gobierno emplea para proteger la información delicada, como la doctrina de los secretos de Estado” deben estar sujetos a “cuidadosas limitaciones”. Su gobierno invocó esta doctrina poco después de tomar posesión de su cargo en enero de 2009, para tratar de obstaculizar una demanda judicial presentada por detenidos que denunciaron violaciones de derechos humanos durante su detención y traslado en el contexto del programa de “entregas” de Estados Unidos.²¹ El gobierno defendió este enfoque hasta el final de este litigio en los tribunales nacionales en 2011, y ha mostrado escasos indicios de cambiar de rumbo.²² A este respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos afirmó en una sentencia histórica sobre un caso de entrega estadounidense en diciembre de 2012, “el concepto de ‘secretos de Estado’ ha sido invocado a menudo para obstruir la búsqueda de la verdad”.²³ Tribunales de Estados Unidos se han negado sistemáticamente a considerar el fondo de las demandas que buscan reparación por

violaciones de derechos humanos cometidas en este contexto, aduciendo la seguridad nacional, el secreto y diversas formas de inmunidad en virtud de la legislación estadounidense.

Antes del discurso de mayo de 2013, había esperanzas de que el presidente Obama anunciara en su alocución la publicación lo más pronto posible de un informe de 6.000 páginas sobre el programa de detención secreta y de interrogatorio de la CIA, concluido en 2012 por el Comité de Inteligencia del Senado. El gobierno dispone desde hace ya casi seis meses de una copia del informe para su examen. Según la presidenta del Comité, la senadora Dianne Feinstein, el informe incluye “detalles de cada detenido bajo custodia de la CIA, las condiciones en las cuales fueron detenidos [y] cómo fueron interrogados”. La senadora Feinstein dijo que el informe revela algunos detalles “sorprendentes” sobre el programa de la CIA. Sin embargo, esos detalles permanecen en secreto y está aún por ver cuánto, en su caso, se desclasificará y se hará público. El presidente Obama no hizo mención alguna al informe en su discurso.

Amnistía Internacional insta al presidente Obama a revisar sus palabras sobre la interdependencia entre transparencia y rendición de cuentas incluidas en un memorando a los jefes de los departamentos ejecutivos al comienzo de su primer mandato.²⁴ Debe hacerse público en su integridad el informe del Comité Especial. Ninguna ocultación de la verdad sobre la tortura y otras graves violaciones de derechos humanos puede justificarse en ningún caso por motivos de “seguridad nacional”. Además, no debe concederse una vez más a la CIA poder para ocultar sus prácticas abusivas del escrutinio público.

Cuatro días después del discurso del presidente Obama sobre seguridad nacional, la alta comisionada de la ONU para los derechos humanos, Navi Pillay, pronunció su declaración de apertura en el 23º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra. Entre las cuestiones que la relatora especial puso de relieve figuraron la continuidad de las detenciones indefinidas en la bahía de Guantánamo, la falta de rendición de cuentas en relación con el programa de entregas de Estados Unidos tal como se gestionó durante el gobierno del presidente Bush, y las “implicaciones que para los derechos humanos tiene el uso de drones armados en el contexto de operaciones antiterroristas y militares”. La alta comisionada reconoció el anuncio del presidente Obama en relación con las medidas propuestas para el cierre de la instalación de Guantánamo, e instó a Estados Unidos a que “asegure que todas esas medidas sean llevadas a cabo en cumplimiento de sus obligaciones bajo el derecho internacional de los derechos humanos” así como a garantizar que, en espera del cierre de la instalación, se observa un “total respeto a los derechos humanos de los detenidos” reclusos en ella, incluidos aquellos que están en huelga de hambre. También expresó la esperanza de que después del discurso del presidente Obama haya “un cambio hacia una mayor transparencia por parte de Estados Unidos, así como controles más estrictos en el uso de drones”. Cuanto tengan lugar violaciones, agregó, “los estados deberán conducir investigaciones independientes, imparciales, rápidas y efectivas, y proporcionar a las víctimas una reparación efectiva”.²⁵

La declaración de la alta comisionada de la ONU para los derechos humanos deja claro que todas estas cuestiones son preocupaciones *de derechos humanos*. Estados Unidos debe abordarlas como tales dentro de un marco jurídico que respete plenamente y cumpla el derecho y las normas internacionales de derechos humanos. Seguimos esperando que todas estas buenas palabras se traduzcan en acciones.

RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional insta al gobierno de Estados Unidos a:

- **Abandonar con carácter inmediato el marco de “guerra global”.** El mensaje que transmite el marco de guerra global de Estados Unidos es que un gobierno puede ignorar o hacer dejación de sus obligaciones en materia de derechos humanos y sustituirlas por reglas propias cada vez que decide que las circunstancias lo justifican. En virtud de su marco de guerra global, Estados Unidos ha recurrido en ocasiones a la desaparición forzada, la tortura, los traslados secretos de detenidos, la detención indefinida y los juicios sin garantías, así como a una política de medios letales que se toma a la ligera el concepto de “inminencia” y parece permitir las ejecuciones extrajudiciales. Al mismo tiempo, se han sacrificado la verdad, la rendición de cuentas y el derecho de recurso. El Congreso y el gobierno deben comprometerse con un marco para la estrategia antiterrorista estadounidense –desde las detenciones hasta el uso de la fuerza– que cumpla plenamente con el derecho y las normas internacionales de derechos humanos.
- **Garantizar las investigaciones necesarias.** Garantizar investigaciones inmediatas, exhaustivas, independientes, efectivas e imparciales sobre todas las denuncias creíbles de violaciones de derechos humanos, cuyas conclusiones y metodología se hagan públicas.
- **Garantizar la plena rendición de cuentas.** Garantizar que se pone a disposición judicial a toda persona responsable de delitos de derecho internacional, incluidas la tortura y la desaparición forzadas, cometidos en el contexto de la lucha antiterrorista posterior al 11 de septiembre de 2001, cualquiera que sea el cargo que desempeña o que desempeñó.
- **Garantizar el acceso a recurso.** Garantizar que todas las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas por Estados Unidos son reconocidas, y que tienen acceso auténtico a un recurso significativo, tal como exige el derecho internacional.
- **Poner fin a todo uso del secreto que oculte la verdad sobre las violaciones de derechos humanos o impida la rendición de cuentas o el derecho de recurso por las violaciones.** Debe hacerse pública toda información que describa o detalle violaciones de derechos humanos de las que Estados Unidos sea responsable. Entre otras cosas, debe desclasificarse y divulgarse esa información relacionada con la identidad, la detención, el interrogatorio y el traslado de las personas reclusas en los programas ya concluidos de entregas y detención secreta de la CIA, incluso en el contexto de los procedimientos judiciales que se lleven a cabo contra detenidos que están reclusos actualmente en Guantánamo, y en relación con el informe sobre el programa de detención de la CIA concluido por el Comité de Inteligencia del Senado en diciembre de 2012. Estados Unidos debe poner fin a todo uso de la doctrina de secretos de Estado que obstaculice el derecho de recurso o la rendición de cuentas.
- **Abordar las detenciones de Guantánamo como una cuestión de derechos humanos.** Las detenciones deben resolverse y la instalación de detención debe cerrarse de una manera que cumpla plenamente el derecho internacional de los derechos humanos. En concreto:
 - En espera de la resolución de las detenciones, y sin demorar en modo alguno esa meta, debe hacerse una revisión inmediata y detallada de las condiciones de detención y de las políticas implementadas como respuesta a la huelga de hambre, incluida la evaluación de las políticas de registro de celdas, alimentación forzada y artículos de uso personal, facilitar la continuidad del acceso de representantes legales a los detenidos, permitir el acceso pleno a profesionales médicos independientes, expertos de la ONU y organizaciones de derechos humanos, y

garantizar que todas las políticas cumplen con el derecho y las normas internacionales de derechos humanos y la ética médica.

- **Acelerar traslados seguros de los detenidos:** Decenas de detenidos de Guantánamo han sido “aprobados para traslado” hace tiempo por las autoridades estadounidenses. Especialmente ahora que el presidente Obama ha levantado la moratoria sobre la repatriación de ciudadanos yemeníes, tal como había instado recientemente el presidente del Comité de Inteligencia del Senado, el gobierno y el Congreso deben llevar a cabo traslados de detenidos lícitos y seguros como cuestión prioritaria. Estados Unidos no debe poner condiciones a los traslados de detenidos que, en caso de ser impuestas por el gobierno receptor, violarían el derecho y las normas internacionales de derechos humanos.
- **Cargo y juicio en tribunales civiles:** Los detenidos que sean enjuiciados deben ser acusados formalmente y juzgados sin más demora en un tribunal civil federal ordinario, sin que pueda imponerse la pena de muerte. Todo detenido que no sea acusado formalmente y juzgado debe ser puesto en libertad de inmediato.

➤ **Garantizar el pleno cumplimiento del derecho internacional en el uso de medios letales.**

- De conformidad con la primera recomendación *supra*, Estados Unidos debe poner fin a las afirmaciones de que está autorizado por el derecho internacional a usar medios letales en cualquier lugar del mundo en virtud de la teoría de que libra una “guerra global” contra Al Qaeda y otros grupos armados e individuos.
- Reconocer la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos a todas las operaciones antiterroristas estadounidenses, incluidas las que se lleven a cabo fuera del territorio estadounidense, y adecuar las políticas y prácticas estadounidenses a las obligaciones internacionales de Estados Unidos en materia de derechos humanos.
- Garantizar que todo uso de medios letales fuera de las zonas reconocidas específicas de conflicto armado cumple plenamente las obligaciones internacionales de Estados Unidos en materia de derechos humanos, incluso mediante la limitación del uso de la fuerza de conformidad con las normas de la ONU para el uso de la fuerza en el cumplimiento de la ley.
- Garantizar que todo uso de medios letales dentro de una zona reconocida específica de conflicto armado cumple plenamente con las obligaciones de Estados Unidos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, lo que incluye reconocer y respetar la regla que afirma que si existen dudas acerca de si una persona es civil, esa persona debe considerarse civil.
- Desclasificar y publicar la Guía de Política Presidencial, firmada por el presidente Obama el 22 de mayo de 2013, y otros memorandos de política y jurídicos sobre el uso de medios letales.
- Desclasificar y divulgar información clave relacionada con todo otro uso de esos medios letales en el contexto de la lucha antiterrorista, incluidos los nombres de las personas y los lugares donde las han matado.
- Garantizar investigaciones independientes e imparciales en todos los casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales y otros homicidios ilegítimos, el respeto de los derechos de los familiares de las personas a las que se ha matado, y reparación y recurso efectivos cuando se concluya que los homicidios fueron ilegítimos.

NOTAS

¹ El discurso del presidente Obama del 23 de mayo de 2013 está disponible en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>, mientras que su discurso del 21 de mayo de 2009 está en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-national-security-5-21-09>. Véase también USA: *President Obama defends Guantánamo closure, but endorses 'war' paradigm and indefinite preventive detention*, 22 de mayo de 2009, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/072/2009/en>

² *National Strategy for Counterterrorism*, junio de 2011, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf

³ Véase, por ejemplo: USA: *Las violaciones de la dignidad humana, del Estado de derecho y de la Estrategia de Seguridad Nacional en las detenciones realizadas en el contexto de la "guerra contra el terror" socavan la seguridad*, abril de 2004, <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR51/061/2004/es>, y *Estados Unidos de América. Ley y desorden ejecutivo. El presidente da vía libre al programa de detención secreta*, agosto de 2007, <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR51/135/2007/es>

⁴ Véase *Memorandum to the Secretary of Defense and Attorney General from President Barack Obama. Subject: Directing Certain Actions with Respect to Acquisition and Use of Thomson Correctional Center to Facilitate Closure of Detention Facilities at Guantanamo Bay Naval Base*, 15 de diciembre de 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/presidential-memorandum-closure-detention-facilities-guantanamo-bay-naval-base>

⁵ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general N° 32, Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, Doc. ONU: CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párrafo 22.

⁶ Véase *Final Report of the Guantánamo Review Task Force*, 22 de enero de 2010, <http://www.justice.gov/ag/guantanamo-review-final-report.pdf>

⁷ De acuerdo con la hoja informativa difundida por la Casa Blanca junto con el discurso, esto significa más de un enviado. Véase *Hoja informativa: Discurso del presidente Obama sobre antiterrorismo*, 23 de mayo de 2013, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2013/05/20130528148044.html#axzz2Z8hC6Fxp>

⁸ Según el ex presidente Bush, al comienzo de su segundo mandato, que se inició en enero de 2005, reconoció que las detenciones de Guantánamo se habían convertido en “un instrumento de propaganda para nuestros enemigos y en una distracción para nuestros aliados”. Posteriormente trabajó, según sus palabras, para “encontrar una manera de cerrar la prisión”. George W. Bush, *Decision points*, Virgin Books, 2010, pág. 180.

⁹ Véase, por ejemplo, USA: *Re Guantánamo: A human rights appeal to the US administration and Congress*, 17 de mayo de 2013, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/030/2013/en>; y USA: *'I have no reason to believe that I will ever leave this prison alive': Indefinite detention at Guantánamo continues; 100 detainees on hunger strike*, 3 de mayo de 2013, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/022/2013/en>

¹⁰ *US Policy Standards and Procedures for the Use of Force in Counterterrorism Operations Outside the United States and Areas of Active Hostilities*, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/uploads/2013.05.23_fact_sheet_on_ppg.pdf

¹¹ *Ibíd.*

¹² En este caso el presidente Obama dijo que la captura de Osama bin Laden había sido la preferencia del gobierno. También señaló que las fuerzas estadounidenses no se habían “visto envueltos en un intercambio de disparos prolongado” en el ataque contra el recinto de Abbottabad. Amnistía Internacional sigue considerando motivo de preocupación la ausencia de una investigación independiente sobre el homicidio de Osama bin Laden, que la organización considera que podría haber constituido homicidio ilegítimo realizado en virtud del paradigma de la

guerra global de Estados Unidos. Véase, por ejemplo, *Estados Unidos. Reflexión sobre la justicia*, 16 de mayo de 2011, <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR51/038/2011/es>

¹³ Para más información, véase *USA: 'Targeted killing' policies violate the right to life*, junio de 2012, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/047/2012/en>; *USA: The devil in the (still undisclosed) detail: Department of Justice 'white paper' on use of lethal force against US citizens made public*, febrero de 2013, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/006/2013/en>; *USA: Joint letter to President Obama re: Shared concerns regarding US drone strikes and 'targeted killings'*, abril de 2013, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/017/2013/en>

¹⁴ Carta del fiscal general Eric Holder al senador Patrick Leahy, presidente del Comité de Asuntos Judiciales del Senado, disponible en <http://www.justice.gov/slideshow/AG-letter-5-22-13.pdf>

¹⁵ Véase el debate sobre inminencia, derecho internacional y el caso *Caroline* en *USA: 'Targeted killing' policies violate the right to life*, y *USA: The devil in the (still undisclosed) detail*, *op. cit.*

¹⁶ Véase *US Policy Standards and Procedures for the Use of Force in Counterterrorism Operations Outside the United States and Areas of Active Hostilities*, *op. cit.*, página 3.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Incluso con la información limitada revelada el 23 de mayo de 2013, las normas y los procedimientos de la política antiterrorista “ni están ya en vigor ni lo estarán con el tiempo”, *op. cit.*, página 1.

²⁰ *US Policy Standards and Procedures for the Use of Force in Counterterrorism Operations Outside the United States and Areas of Active Hostilities*, *op. cit.*, página 3.

²¹ Véase *USA: Federal court rejects government's invocation of 'state secrets privilege' in CIA 'rendition' cases*, 29 de abril de 2009, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/058/2009/en>.

²² Véase *USA: Remedy blocked again: Injustice continues as Supreme Court dismisses rendition case*, 25 de mayo de 2011, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/044/2011/en>

²³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *El-Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* [GC], App. No. 39630/09, sentencia, 13 de diciembre de 2012, párr. 191.

²⁴ *Transparency and Open Government. Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies*, presidente Barack Obama, 20 de enero de 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

²⁵ Declaración de apertura de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos, Navi Pillay, en la sesión no. 23 del Consejo de Derechos Humanos, 27 de mayo de 2013, <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13358&LangID=S>