

Amnistía Internacional

OBSERVACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL
A LA POSIBLE REFORMA DE LA CARTA AFRICANA
DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS

JUNIO DE 1993

RESUMEN

ÍNDICE AI: IOR 63/03/93/s

DISTR: SC

Amnistía Internacional, que goza de carácter de organización observadora en la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos desde 1988, ha realizado un importante esfuerzo en los últimos años para fomentar la concienciación en torno a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y su conocimiento. Pese a ello, Amnistía Internacional es consciente de que la Carta Africana aún contiene importantes deficiencias. En algunos casos, las garantías expresas que en ella hay distan mucho de satisfacer la normativa internacional. Además, los métodos establecidos en virtud de la Carta Africana para garantizar que se cumple sufren diversas limitaciones en su aplicación efectiva. Este informe, publicado originalmente en enero de 1993, propone unas posibles reformas a la Carta Africana que subsanen esas deficiencias.

PALABRAS CLAVE: OUA1 / INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS1 / INVESTIGACIÓN DE ABUSOS /

Esta hoja resume un documento titulado Observaciones de Amnistía Internacional a la posible reforma de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Índice AI: IOR 63/03/93/s), publicado por Amnistía Internacional en junio de 1993. Quienes deseen más información o emprender alguna acción al respecto deberán consultar el documento completo.

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 8DJ, REINO

UNIDO

TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL, ESPAÑA

Amnistía Internacional

OBSERVACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL
A LA POSIBLE REFORMA DE LA CARTA AFRICANA
DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS



Junio de 1993
Índice AI: IOR 63/03/93/s
Distr: SC

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 8DJ, REINO UNIDO

TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL, ESPAÑA

**OBSERVACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL
A LA POSIBLE REFORMA DE LA CARTA AFRICANA
DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS**

Amnistía Internacional, que goza de carácter de organización observadora en la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos desde 1988, participa activamente en los trabajos de la Comisión Africana y ha remitido cinco comunicaciones al amparo del Artículo 55 de la Carta Africana. La organización ha realizado un importante esfuerzo en los últimos años para fomentar el conocimiento de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el de la labor de la Comisión Africana. Amnistía Internacional ha distribuido millares de copias de una circular sobre la Organización de la Unidad Africana (OUA) y los derechos humanos a abogados y activistas de derechos humanos en lengua árabe, en inglés, en francés y en portugués. En 1991, en un esfuerzo por hacer accesible la Carta Africana al público en general y para persuadir a los miembros de la OUA que aún no eran Estado Parte de ella para que así lo hicieran, la organización dio comienzo a una distribución por todo el continente africano de millares de copias de una Guía de la Carta Africana en diversos idiomas, entre ellos el árabe, el inglés, el francés, el español y el swahili.

Pese a ello, Amnistía Internacional es consciente de que la Carta Africana aún contiene importantes deficiencias. En algunos casos, las garantías expresas que en ella hay distan mucho de satisfacer la normativa internacional. Además, los métodos establecidos en virtud de la Carta Africana para garantizar que se cumple sufren diversas limitaciones en su aplicación efectiva.

Es deseable una revisión general de la Carta Africana para asegurarse de que cumple las normas mínimas actualizadas internacionales, pero posiblemente sería una empresa muy ambiciosa y probablemente prolongada. Hubieron de transcurrir 20 años desde la Conferencia de Lagos sobre el Imperio de la Ley, patrocinada por la Comisión Internacional de Juristas, hasta que la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA pudo conseguir el consenso necesario para adoptar la Carta Africana, y cinco años más hasta que entró en vigor una vez que la mayoría de los Estados Miembro se convirtieron en Estados Parte. De hecho, al 31 de diciembre de 1992, más de una década después de su adopción, dos Estados aún no son Estados Parte de la Carta Africana: Etiopía y Suazilandia.

Todo lo anterior sugiere que, a corto plazo, y hasta el momento en que llegue a realizarse una reforma general como la enunciada, sería aconsejable concentrarse en la elaboración de un borrador de protocolo o acuerdo particular que complementara a la Carta Africana, en aplicación del Artículo 66, y que abordaría unas cuantas cuestiones clave sobre la aplicación de procedimientos sobre los que existe alguna posibilidad de que los Estados Miembro puedan alcanzar con rapidez un consenso. Los cambios que sugerimos a continuación podrían ser útiles para fortalecer la independencia de la Comisión Africana. Asimismo, podrían servir también como elemento de acicate a la Comisión para que interprete la Carta Africana de forma consecuente con la actual normativa internacional y abordar así buena parte de las limitaciones en las garantías

expresas de derechos humanos de la Carta. Cuando sea difícil o imposible interpretar las disposiciones de la Carta Africana de forma consecuente con la normativa internacional, y cuando los derechos de importancia no estén garantizados de forma expresa en la Carta Africana, podrían abordarse como parte de una enmienda general a la Carta. De forma similar, y en una fase posterior, podría desarrollarse un protocolo que estableciese un Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos cuando la OUA pudiera y quisiera proporcionar los recursos económicos y de otra índole tanto a la Comisión Africana como al nuevo tribunal.

Amnistía Internacional estima que los principios aplicables clave que requieren mejoras inmediatas se encuentran en los Artículos 58 y 59. El Artículo 58 (1) estipula que, cuando en el curso de las deliberaciones de la Comisión Africana una o varias comunicaciones recibidas en virtud del Artículo 55 «resulte que se refieren a situaciones particulares que parecen revelar la existencia de violaciones graves o masivas de los derechos humanos y de los pueblos, la Comisión llamará la atención de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno sobre estas situaciones»¹. El Artículo 58 (2) establece que la Conferencia «podrá entonces pedir a la Comisión que proceda a un estudio en profundidad de estas situaciones y que dé cuenta a través de un informe pormenorizado, acompañado de sus conclusiones y recomendaciones». El Artículo 58 (1) no determina qué hará la Comisión Africana con las comunicaciones que no se refieran a «situaciones particulares que parecen revelar la existencia de violaciones graves o masivas de los derechos humanos y de los pueblos».

Sin embargo, y lo que aún es más importante, el Artículo 58 (2) limita la independencia de la Comisión Africana, que es un organismo de expertos cuyo mandato fundamental es la independencia, sometiendo a un organismo político compuesto por los Estados contra los que se formulan las denuncias sus atribuciones para la realización de estudios en profundidad sobre la existencia de violaciones graves o masivas de los derechos humanos y su capacidad para dar cuenta a través de un informe pormenorizado, con conclusiones y recomendaciones. Ninguno de los demás organismos para la observación del cumplimiento de los tratados de derechos humanos regionales o internacionales están sometidos a este tipo de control político. La Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos y la Comisión y el Tribunal Europeos de Derechos Humanos son libres de investigar, formular conclusiones y publicar sus decisiones sobre casos individuales sin permiso de los Estados

¹ La traducción de este y otros artículos que incluimos aquí de la Carta Africana ha sido realizada del original francés por el Secretariado Internacional de Amnistía Internacional. No siendo ésta una traducción oficial, rogamos consulten las versiones en francés, inglés y portugués autorizadas por la Organización de la Unidad Africana.

Miembro de la Organización de Estados Americanos o del Consejo de Europa. De forma similar, los organismos para la observación del cumplimiento de los tratados de derechos humanos patrocinados por el Secretariado de las Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité contra la Tortura, cada uno de los cuales puede someter a consideración comunicaciones de particulares que denuncien violaciones de derechos humanos, pueden investigar, formular conclusiones y publicar libremente sus opiniones sobre esas comunicaciones sin solicitar la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Amnistía Internacional estima que la independencia de la Comisión Africana se fortalecería mediante la enmienda del Artículo 58, dejando claro que puede realizar estudios en profundidad, con sus conclusiones y recomendaciones, en cualquier caso sobre el que existan motivos razonables para creer que se ha cometido una violación de la Carta Africana —y no sólo en los casos en que se cometen violaciones graves o masivas de los derechos humanos— y eliminando el requisito de que la Comisión tenga que obtener la aprobación de la Conferencia para realizar esos estudios.

El Artículo 59 (1) estipula: «Todas las medidas que se adopten en el marco del presente capítulo [Capítulo III, Artículos 46 a 59] serán confidenciales hasta que la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno decida lo contrario». Amnistía Internacional y otros organismos aducen que esta disposición, a primera vista, requiere sólo que «las medidas que se adopten» («mesures prises»), como las decisiones sobre la admisibilidad o las decisiones de solicitar a la Conferencia o al Presidente de la Conferencia que autoricen a la Comisión realizar un estudio en profundidad, sean confidenciales hasta que la Conferencia adopte una decisión.

Sin embargo, la interpretación que en la práctica la Comisión ha hecho de esta disposición es que exige que toda la información sobre el procedimiento de comunicaciones sea confidencial salvo el número de las comunicaciones realizadas y el número de ellas examinadas en cada periodo de sesiones. De hecho, la Comisión debe incluso comunicar a la Conferencia en sus informes anuales de actividades datos tan básicos como los nombres de los autores de las comunicaciones (cuando éstos no han solicitado que sean confidenciales), los Estados sobre los que se han presentado comunicaciones, los derechos que presuntamente se han violado, qué Estados no han respondido a las solicitudes de información, qué comunicaciones han sido declaradas admisibles o no admisibles, y cuáles han sido remitidas a la Conferencia para que emprenda acciones.

El Artículo 59 (3) afirma: «El presidente de la Comisión publicará el informe de actividades de la Comisión una vez haya sido examinado por la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno». El sentido primario de este párrafo es que la Comisión Africana

publicará su informe anual de actividades por iniciativa propia en cuanto la Conferencia haya tenido ocasión de someterlo a examen. Esta interpretación queda respaldada por la distinta redacción del Artículo 59 (1) —referente a una decisión de la Conferencia— y del Artículo 59 (2) que regula los informes de acuerdo con el procedimiento de comunicaciones: «Sin embargo, el presidente de la Comisión publicará el informe cuando así lo decida la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno». Desgraciadamente, la Comisión Africana, hasta la fecha, no ha interpretado esta disposición de este modo y ha asumido que la Conferencia podría vetar la publicación de su informe anual de actividades.

La recomendación de Amnistía Internacional consiste en la enmienda del Artículo 59 (1) para dejar claro que todas las cuestiones relacionadas con las comunicaciones deben ser públicas, salvo los nombres de los autores de las comunicaciones que soliciten la confidencialidad de su autoría, las deliberaciones concretas de la Comisión Africana sobre comunicaciones pendientes y los asuntos de carácter excepcional en casos particulares para los que la propia Comisión decida que deben ser confidenciales en interés de la justicia. Este cambio haría que las prácticas de la Comisión Africana fueran similares a las de otros organismos regionales e internacionales para la observación del cumplimiento de tratados. Asimismo, Amnistía Internacional recomienda la enmienda del segundo y el tercer párrafos del Artículo 59 para dejar claro que la Comisión Africana es libre de decidir qué informes desea publicar y cuál será su contenido.

Si bien los cambios en el procedimiento de presentación de comunicaciones sugeridos anteriormente podrían llevarse a cabo mediante un protocolo o acuerdo particular en virtud del Artículo 66 de la Carta Africana, sólo sería de aplicación a las Partes de ese protocolo o acuerdo. En cualquier caso, y hasta que ese protocolo o acuerdo fueran aceptados por todos, la Comisión Africana podría aplicar algunos de estos cambios mediante el simple cambio de su práctica y el resto lo conseguiría la Asamblea de la OUA alcanzando un consenso.

Además de estos cambios en los procedimientos de actuación, podría también considerarse la realización en la Carta Africana de otras reformas de mayor alcance. Entre ellas figuraría el fortalecimiento de las garantías más fundamentales contenidas en ella y la adición de un Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos. Amnistía Internacional considera que, hasta el momento en que llegue a ser efectiva la enmienda de la Carta Africana, la Comisión Africana puede llegar a conseguir muchas cosas al amparo del Preámbulo y de los Artículos 60 y 61, y lograr que la interpretación de sus garantías de derechos humanos sea consecuente con las normas internacionales que siguen su evolución. En el Preámbulo, los Estados Parte reafirman «su adhesión a las libertades y a los derechos humanos y de los pueblos contenidos en las declaraciones, convenciones y otros instrumentos adoptados en el

marco de la Organización de la Unidad Africana, el Movimiento de Países No Alineados y la Organización de las Naciones Unidas». Asimismo, el Artículo 60 establece que: «La Comisión [Africana] se inspirará en el derecho internacional relativo a los derechos humanos y de los pueblos, en particular en las disposiciones de los diversos instrumentos africanos relativos a los derechos humanos y de los pueblos, en las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de la Carta de la Organización de la Unidad Africana, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de otros instrumentos adoptados por las Naciones Unidas y los países africanos en materia de derechos humanos y de los pueblos, así como en las disposiciones de otros instrumentos adoptados en el seno de los organismos especializados de las Naciones Unidas a los que pertenezcan los Estados Parte en la presente Carta».

De forma similar, el Artículo 61 dispone que la Comisión Africana tome en cuenta otras normas, prácticas y costumbres, la jurisprudencia y la doctrina legal internacionales «como medios complementarios para determinar las normas de derecho». Aunque la Comisión Africana no ha invocado expresamente estas disposiciones, sí ha citado las normas internacionales sobre derechos humanos en resoluciones en las que interpreta los derechos a las libertades de asociación y a un juicio con las garantías debidas.

Aunque estas resoluciones podrían fortalecerse, constituyen ya un paso prometedor en la dirección correcta e indican que en un futuro próximo podría ser posible interpretar muchas disposiciones de la Carta Africana de forma más consecuente con las normas internacionales. Por ejemplo, la resolución de la Comisión Africana sobre el derecho a la libertad de asociación afirma que las autoridades competentes no deben hacer caso omiso de los derechos fundamentales garantizados por la normativa internacional de defensa de los derechos humanos y que no deben tampoco promulgar disposiciones que limiten la libertad de asociación. Todo ello deja claro que la cláusula de limitación del artículo 10 (1) de la Carta Africana que afirma que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, siempre que ello sea conforme a la ley, significa que esa ley debe ajustarse a la normativa internacional. Si la Comisión Africana adopta la misma actitud con otras cláusulas de limitación similares que figuran en la Carta Africana atajará de ese modo una de sus más importantes deficiencias.

De todas formas, en varios casos puede ser difícil, si no imposible, que la Comisión Africana pueda proceder de ese modo. Por ejemplo, será difícil reconciliar las disposiciones de los Artículos 27 a 29, en las que se establecen los deberes de todo individuo, con las disposiciones de otros artículos que reconocen los derechos de las personas. Una revisión exhaustiva de la Carta Africana es absolutamente necesaria, pero hará falta todavía algún tiempo para preparar una serie general de enmiendas substantivas que se ajusten a las normas internacionales existentes y para elaborar un borrador de enmiendas técnicas que hagan concordar las

diferencias que puedan suscitarse en las versiones árabe, inglesa y francesa. A pesar de que las organizaciones no gubernamentales y diversos y eminentes juristas africanos desempeñaron un papel muy importante en las primeras fases de la redacción de la Carta Africana, muchas de las deficiencias que hay en el tratado son el resultado de la forma apresurada y hermética en que la Asamblea de la OUA la adoptó. Amnistía Internacional considera que las enmiendas generales que pudieran realizarse a la Carta Africana serían más beneficiosas si en ese proceso participasen en todas sus fases organizaciones no gubernamentales y juristas eminentes tanto de África como de otras partes del mundo, y si las deliberaciones de la Asamblea de la OUA se celebrasen en sesión pública.

Ninguno de los cambios propuestos en este documento a la Carta Africana fomentarán y protegerán efectivamente los derechos humanos en África a menos que los Estados Parte demuestren su voluntad política para aplicar las garantías que estipula este tratado tanto en la legislación nacional como en la práctica, para presentar informes periódicos y exhaustivos en el plazo debido, para cooperar con la Comisión Africana en sus estudios de comunicaciones en aplicación del Artículo 55, y para proporcionar a la Comisión Africana los recursos económicos y de otra índole que necesite. La Conferencia, los Estados por separado, las organizaciones no gubernamentales y el público en general, deben alentar a la Comisión Africana a que interprete las disposiciones existentes en la Carta Africana de forma creativa y a que actúe con iniciativa de forma que se amplíen los fines del tratado: la promoción y protección de los derechos humanos. Hasta que esto no sea así, ninguna enmienda, por amplia que sea, garantizará estos objetivos.