
Amnistía Internacional

La Convención Árabe para la Represión del Terrorismo, una seria amenaza para los derechos humanos

RESUMEN

ÍNDICE AI: IOR 51/001/2002/s

DISTR: SC

La Convención Árabe para la Represión del Terrorismo¹ constituye una seria amenaza para los derechos humanos en los países árabes. Amnistía Internacional pide que su texto se enmiende para garantizar que es acorde a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario,² especialmente teniendo en cuenta el compromiso contraído hace tiempo por los Estados miembros de la Liga Árabe, y por la propia Liga, para con los derechos humanos. La Liga y sus Estados miembros deben reafirmar este compromiso en la ley y en la práctica, mediante, entre otras cosas, un mayor esfuerzo por combatir y reprimir los actos clasificados como «actos de terrorismo». Amnistía Internacional reconoce que los actos de violencia que tienen lugar en países que son miembros de la Liga Árabe, y en toda la región, no son nada nuevo. A lo largo de muchos años, los gobiernos de la región han adoptado, en nombre de la lucha contra la violencia o el «terrorismo», leyes y políticas que no son conformes con las obligaciones que estos gobiernos han contraído en virtud del derecho humanitario y las normas de derechos humanos. El pasado nos ha enseñado que una seguridad y una estabilidad duraderas sólo pueden conseguirse respetando los derechos humanos fundamentales, y no sacrificándolos con cualquier pretexto. Esto ha quedado claramente de manifiesto con las prácticas israelíes en los territorios ocupados, donde, con el pretexto de combatir el «terrorismo», se perpetúan las graves violaciones de los derechos de los palestinos. Esta experiencia no debe repetirse en la región. Todos los Estados tienen el derecho y la obligación de prevenir e investigar los delitos y de procesar a sus presuntos autores, cuando existan suficientes pruebas admisibles de su culpabilidad. Sin embargo, todo ello debe llevarse a cabo respetando plenamente las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Muchas de las disposiciones de la Convención son acordes a las obligaciones contraídas por los Estados miembros de la Liga Árabe en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y de las normas internacionales de derechos humanos, que subrayan la necesidad de respetar los derechos humanos en todos los actos que se emprendan, incluidos los destinados a «combatir el terrorismo». Sin embargo, la Convención no reconoce ni menciona muchos otros derechos y obligaciones consagrados en las normas internacionales de derechos humanos y en el derecho internacional humanitario. A continuación exponemos las cuestiones más preocupantes.

¹ También conocida como Convención Árabe para la Lucha contra el Terrorismo. Fue adoptada por el Consejo de Ministros de Interior y el Consejo de Ministros de Justicia de la Liga Árabe en El Cairo, Egipto, el 22 de abril de 1998, y entró en vigor el 7 de mayo de 1999.

² La Convención no incluye ninguna disposición respecto a la introducción de enmiendas por los Estados Partes. Por ello, es preciso que la Liga Árabe adopte un Protocolo de enmienda que pueda ser ratificado por los Estados miembros cuando ratifiquen la Convención o se adhieran a ella.

Cuestiones generales: El texto de la Convención no hace referencia a las disposiciones del derecho internacional relativas a los derechos humanos. La Convención toma como referencia para su aplicación las leyes nacionales de los Estados Partes y el texto de la propia Convención, pese a que el derecho internacional relativo a los derechos humanos debe tener precedencia sobre el derecho nacional o los acuerdos regionales. Por ejemplo, la Convención establece la detención y el procesamiento de los responsables de «delitos de terrorismo» de acuerdo con la legislación nacional, o su extradición de acuerdo con las disposiciones de esta Convención o de los acuerdos bilaterales entre los dos Estados implicados (el requerido y el requirente), sin hacer referencia a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Además, la Convención no deja claro que sus disposiciones deben aplicarse a los delitos cometidos por cualquier persona, incluidos los agentes del Estado.

Definiciones: La definición de «terrorismo» que da la Convención es muy amplia, puede ser objeto de interpretaciones muy amplias y de abusos, y de hecho no cumple los requisitos de legalidad establecidos en las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Ciertos términos utilizados en la Convención, como «violencia», «fines terroristas», «elementos terroristas» y «grupos terroristas», no están definidos, lo que acrecienta el riesgo de que se castigue a personas por actos legales y no violentos.

La pena de muerte: Amnistía Internacional siente preocupación porque, en la práctica, la Convención establece una ampliación del ámbito de la pena de muerte en numerosos países, bajo el pretexto de castigar los delitos de «terrorismo». En especial, la Convención no limita la pena de muerte a los delitos más graves, y en la práctica puede dar lugar a situaciones en las que se imponga la pena capital por delitos nuevos calificados de delitos «terroristas». Amnistía Internacional se opone a la pena de muerte en todos los casos, ya que viola el derecho a la vida y es el exponente máximo de pena cruel, inhumana y degradante. La preocupación de Amnistía Internacional a este respecto se ve intensificada por el hecho de que todos los Estados miembros de la Liga Árabe mantienen la pena de muerte. La Convención tampoco incluye disposiciones claras, conforme a las normas internacionales de derechos humanos, que prohíban la imposición de la pena de muerte a menores, mujeres embarazadas y personas con deficiencias mentales.

Jurisdicción: La Convención limita en general la posibilidad de la extradición en tres casos específicos: cuando el delito se haya cometido en el territorio del Estado requerido, cuando el delito se haya cometido fuera del Estado requirente, su autor no sea ciudadano de dicho Estado y las leyes del Estado requerido no permitan presentar cargos por el delito en cuestión cuando se haya cometido fuera de su territorio, y cuando el sistema jurídico del Estado requerido no permita extraditar a sus ciudadanos. Está claro que la Convención no es consecuente con los principios del derecho internacional relativos a la persecución de sospechosos, y en algunos casos requiere el ejercicio de la jurisdicción universal sobre las violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Entre esas violaciones se encuentran los delitos considerados como tales por el derecho internacional, como los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad, el genocidio, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y las «desapariciones»; también se encuentran los delitos tipificados en las leyes nacionales que sean motivo de preocupación internacional.

Impunidad: La Convención incluye disposiciones que pueden otorgar impunidad a los responsables de determinados delitos, incluidos aquellos cuya investigación y, en caso de que existan pruebas suficientes, procesamiento basado en la jurisdicción universal son claramente responsabilidad de la comunidad internacional. Por ejemplo, la Convención establece que la extradición no está permitida cuando se haya emitido, en el Estado signatario requerido o en un tercer Estado signatario, una resolución judicial definitiva sobre el caso, es decir, que éste se considere causa juzgada. Sin embargo, a Amnistía Internacional le preocupa que puedan darse casos en los que esa resolución judicial definitiva imponga una pena que no sea proporcional a la gravedad del delito cometido y a las circunstancias del condenado, cuando el delito esté contemplado como tal por el derecho internacional. Además, la Convención establece específicamente que no se permitirá la extradición en casos en los que el Estado requirente haya otorgado una amnistía de la que se hayan beneficiado los autores de ese tipo de delitos. Amnistía Internacional teme que puedan utilizarse las amnistías cuando un Estado no pueda o no quiera juzgar a presuntos responsables de actos que sean delito en virtud del derecho internacional.

Juicios justos: La Convención expone con detalle medidas para detener y juzgar a los acusados. Sin embargo, guarda un silencio absoluto en lo que se refiere a las garantías procesales para los acusados de delitos de «terrorismo», y en algunos casos incluye disposiciones que, de hecho, socavan esas garantías. Tanto el derecho internacional humanitario como las normas internacionales de derechos humanos establecen salvaguardias para proteger a los acusados antes del juicio y durante su transcurso.

Detención: La Convención no incorpora salvaguardias relativas a los derechos de los detenidos, como las garantías respecto al derecho a comparecer sin demora ante un juez y a ser juzgado en un plazo razonable o, de lo contrario, puesto en libertad. Tampoco incluye una prohibición de la detención arbitraria, ni una prohibición clara de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y tampoco prohíbe utilizar como prueba en procedimientos judiciales declaraciones que se establezca que se han realizado a consecuencia de tortura.

Libertad de expresión: La Convención contiene algunas disposiciones que amenazan claramente el derecho a la libertad de expresión, incluidas medidas que, según la Convención, tienen como objetivo fortalecer los servicios de medios de comunicación de las fuerzas de seguridad y coordinarlos entre sí y con las actividades de los medios de comunicación de cada país. No está claro cuáles son estas medidas, y existe un serio peligro de que puedan ser interpretadas de manera que permitan la censura y la injerencia con la libertad de expresión en los medios de comunicación de carácter general, o que puedan ser impuestas o exigidas por los «servicios de medios de comunicación de las fuerzas de seguridad» con el pretexto de la «seguridad». La Convención no define el término «seguridad». Sí considera que los ataques a monarcas, presidentes, jefes del gobierno y otros altos cargos no son delitos políticos, aunque su motivación sea política. Sin embargo, no contiene ninguna definición de qué se considera un delito político, ni tampoco una definición de la palabra «ataque». Por ello, esta palabra puede interpretarse de manera muy amplia para incluir la expresión de opiniones o críticas.

Intimidad: La Convención contiene varias disposiciones relativas a la cooperación en el desarrollo de sistemas de supervisión y vigilancia, pero no establece el requisito de una revisión judicial o una autorización judicial previa para utilizar esas medidas contra individuos y grupos. Por ello, puede darse una situación en la que las autoridades reúnan e intercambien información sobre personas que se dedican a actividades legítimas pacíficas habiendo utilizado para reunir esa información métodos que pueden violar el derecho a la intimidad.

Revisión judicial y otras salvaguardias: La Convención otorga amplios poderes al ejecutivo sin establecer el requisito de una revisión judicial, una autorización judicial previa o salvaguardias similares, como la existencia de mecanismos para supervisar las actividades de los servicios secretos. No incluye disposiciones para permitir que se impugnen la legalidad de las detenciones o las restricciones a la libertad de expresión. La decisión de imponer medidas de vigilancia puede ser tomada exclusivamente por el ejecutivo, basándose en «consideraciones de seguridad».

Extradición: Las disposiciones de la Convención no incluyen ninguna salvaguardia relativa a la entrega de individuos o a la extradición. Amnistía Internacional considera que no debe entregarse o extraditarse a personas a jurisdicciones en las que los presuntos delincuentes puedan convertirse en presos de conciencia, ser condenados a muerte o ser sometidos a tortura o a penas crueles, inhumanas o degradantes. Amnistía Internacional insiste también en que los presuntos delincuentes deben tener derecho a un juicio justo. Respecto a los delitos contemplados como tales por el derecho internacional, como el genocidio, los crímenes contra la humanidad o los crímenes de guerra, la Convención no establece una obligación absoluta de juzgar o extraditar a los presuntos responsables, y permite que se deniegue la extradición pasado un tiempo. Amnistía Internacional considera que los Estados deben extraditar a los sospechosos de abusos graves contra los derechos humanos, ateniéndose a las restricciones antes expuestas, o deben entregarlos a las autoridades pertinentes para que los procesen. Estos delitos no deben prescribir.

Refugiados y solicitantes de asilo: La Convención, en general, guarda silencio en lo relativo al deber de respetar y defender los derechos de los refugiados y los solicitantes de asilo, al tiempo que incluye disposiciones que pueden dar lugar a que se prohíba de forma arbitraria la entrada o la residencia en el país a los solicitantes de asilo o los refugiados. Las decisiones sobre las solicitudes de asilo pueden tomarse, no a partir de las circunstancias de cada caso, sino con el pretexto de que los solicitantes de asilo o los refugiados pueden ser considerados «elementos terroristas», un término que no define la Convención. Las decisiones sobre las solicitudes de asilo sólo deben tomarse tras examinar detenidamente cada solicitud en un procedimiento justo y satisfactorio; cada caso debe examinarse individualmente y de acuerdo con los hechos y las pruebas, no con las sospechas. Además, puesto que la Convención incluye amplias facultades de extradición, existe el peligro de que pueda devolverse a individuos a países en los que sufrirán abusos graves contra los derechos humanos, como tortura, juicios injustos o la pena de muerte. Los Estados están obligados, en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, a cumplir el principio de no devolución, ampliamente considerado como un principio del derecho internacional consuetudinario.

PALABRAS CLAVE: IMPUNIDAD¹ / VIOLENCIA POLÍTICA¹ / LEGISLACIÓN¹ / LIGA ÁRABE / COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU / PIDCP / INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS / LEGISLACIÓN DE EMERGENCIA / CONFLICTO ARMADO / PENA DE MUERTE / JUICIOS / DETENCIÓN ILEGAL / LIBERTAD DE EXPRESIÓN / EXTRADICIÓN / REFUGIADOS / ASILO