

CONCLUSION DE LA VISITA A ESPAÑA DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

14 de mayo de 2008

El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Martín Scheinin, emitió hoy la siguiente declaración, enunciando los puntos principales de sus conclusiones preliminares durante una conferencia de prensa en Madrid.

Introducción

El Relator Especial realizó una visita de ocho días a España, del 7 al 14 de mayo, invitado por el Gobierno Español. El propósito de la visita fue llevar a cabo un ejercicio de verificación de hechos y evaluación jurídica de la ley y la práctica por parte de España en la lucha contra el terrorismo, establecer comparaciones con el derecho internacional y considerar el efecto de las leyes, políticas y prácticas antiterroristas, incluyendo cuestiones relativas a la investigación, detención, arresto y juicio de sospechosos de terrorismo; los derechos de las víctimas del terrorismo y de personas que han sufrido efectos negativos por la aplicación de medidas antiterroristas. En su visita al país, el Relator Especial también ha obrado por identificar y divulgar prácticas ejemplares en las medidas antiterroristas. Tras su visita preparará y divulgará un informe, que presentará al Consejo de los Derechos Humanos, órgano subsidiario de la Asamblea General de Naciones Unidas.

El Relator Especial se reunió con el Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. Miguel Angel Moratinos Cuyaubé, y el Ministro de Justicia, Sr. Mariano Fernández Bermejo. Se reunió asimismo con expertos de los Ministerios de Exteriores, Interior, Justicia, Defensa, la Presidencia del Gobierno, el Defensor del Pueblo, parlamentarios y representantes del Poder Judicial. Mantuvo también reuniones con el Presidente del Tribunal Supremo y Presidente del Consejo General del Poder Judicial, así como con el Presidente de la Audiencia Nacional. El Relator Especial visitó el Centro de Detención de Soto del Real, donde pudo entrevistarse confidencialmente con detenidos acusados de delitos de terrorismo. Siguió asimismo una visita de la Audiencia Nacional, donde pudo observar un procedimiento penal en curso. En la Comunidad Autónoma Vasca, el Sr. Scheinin visitó San Sebastián, Bilbao y Vitoria-Gasteiz, reuniéndose con el Sr. Juan José Ibarretxe, Presidente (Lehendakari) de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como con el Consejero de Justicia, el Consejero de Interior, el Defensor del Pueblo (Ararteko), el Director de Derechos Humanos y el delegado de la Delegación Provincial del Gobierno Central. Visitó asimismo el Parlamento Vasco. Tanto en Madrid como en el País Vasco se reunió con abogados, académicos, víctimas del terrorismo y organizaciones no gubernamentales.

Amenazas terroristas en España

El Relator Especial tiene presentes los trágicos incidentes de terrorismo nacional e internacional que tan devastadores efectos han tenido en España. La larga historia de terrorismo de ETA (Euskadi Ta Askatasuna), principalmente en el País Vasco, y los atentados del 11 de marzo del 2004 en Madrid ilustran gráficamente la índole inexcusable de la violencia terrorista. Durante su visita, el Relator Especial se conmovió con el relato de las víctimas y sus familias, así como con la exposición del Parlamento Vasco dedicada a las víctimas del terrorismo.

El Relator Especial tiene en cuenta las páginas negras de la historia de España, cuando el propio Estado, durante la dictadura de Franco, recurrió a métodos que pueden calificarse como terroristas, o cuando los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), ya tras la transición a la democracia, recurrieron a métodos terroristas en nombre de la lucha antiterrorista. En opinión del Relator Especial los actos terroristas, incluidos los de ETA, equivalen a la destrucción de los Derechos Humanos.

Durante casi 40 años España ha sufrido actividades terroristas de ETA, cuyo objetivo político proclamado es la autodeterminación del País Vasco; objetivo por el que abogan asimismo algunos partidos políticos u otras organizaciones que no tienen nada que ver con el terrorismo. El Gobierno de España ha luchado contra el terrorismo de ETA mediante operaciones judiciales y policiales que, en gran medida, han debilitado a la organización. Sin embargo, se sigue considerando a ETA como una amenaza activa, que afecta no solo al País Vasco sino a toda la nación. Tras el fracaso de los intentos por iniciar un proceso de paz entre el Gobierno central y ETA en 2007, la organización ha vuelto a la acción violenta y reivindicado 11 ataques, incluido el asesinato de una persona. Las autoridades españolas relataron al Relator Especial que no sólo se percibe al brazo militar de la organización como amenaza terrorista grave, sino que además, la lucha contra ETA debe necesariamente incluir a toda su red, englobando a las organizaciones políticas, sociales y populares, así como a algunos medios de comunicación. Se informó al Relator Especial que las actividades de estas organizaciones se perciben como estrechamente vinculadas a ETA, puesto que promueven los objetivos de la organización terrorista mediante apoyo financiero y material, así como alterando el orden público mediante manifestaciones violentas y amenazas contra personas que no están de acuerdo con los objetivos o medios que emplea ETA.

Desde principios de los 90, en particular tras los trágicos acontecimientos del 11 de marzo de 2004, España ha redoblado sus esfuerzos contra el terrorismo internacional. Tras repetidas referencias a España por parte de dirigentes de Al-Qaida en los últimos años, y el desarrollo de lo que se describió al Relator Especial como células terroristas islamistas auto-radicalizadas dentro de España, se percibe dicha amenaza como un peligro en curso. Además, las autoridades españolas tienen en cuenta a células radicales vinculadas a Al-Qaida que operan fuera del territorio español, sobre todo en Marruecos y Argelia. El Relator Especial observa, que en general, las autoridades españolas no vinculan la amenaza de terrorismo internacional con la inmigración documentada o

indocumentada, siendo conscientes del riesgo de que organizaciones terroristas se puedan aprovechar de las comunidades de inmigrantes para reclutar a miembros.

El papel de España a nivel internacional

En Naciones Unidas y otros foros, España desempeña una importante función en la lucha mundial contra el terrorismo. La Cumbre de Madrid del 2005, su contribución a la Estrategia Global contra el Terrorismo del 2006 de la Asamblea General, y la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones, representan fases importantes en este proceso. A nivel internacional España ha suscrito al imperativo de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, como objetivo de por sí y como factor clave en la eficacia de la acción contra el terrorismo. El Relator Especial identifica la función activa de España a nivel internacional como práctica ejemplar, y llama a España a mantener ese cometido incluyendo iniciativas de mejoras adicionales al listado y deslistado de terroristas de la ONU, para que cumplan con los derechos humanos y el debido proceso.

Definiciones de delitos terroristas

Muchas de las reuniones durante la visita se centraron en cómo los delitos de terrorismo se definen en el derecho estatutario español y en la práctica judicial. Refiriéndose a su labor anterior sobre el tema (véase en particular E/CN.4/2006/98), el Relator Especial recalca de nuevo que, para tener éxito, la lucha contra el terrorismo exige un cumplimiento estricto del requisito de legalidad a tenor del artículo 15 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, para que todos los elementos del delito sean explícitos, y los términos concretos definidos legalmente como delitos terroristas. Subrayando el elemento fundamental de violencia física mortal o grave contra la población en general o sus segmentos como elemento que define los delitos terroristas, el Relator Especial advierte en contra de definiciones vagas y amplias que acaban socavando el firme mensaje moral inherente en las definiciones estrictas basadas en el carácter inexcusable de cada acto de terrorismo individual. Legítimamente, en cumplimiento de los tratados internacionales y europeos contra el terrorismo, España ha penalizado no sólo la violencia terrorista sino también delitos asociados, como la financiación del terrorismo o la incitación al terrorismo.

Tras un detenido examen de la ley y la práctica, según evoluciona, de definición de delitos de terrorismo en España, el Relator Especial señala, al finalizar su visita a España, dos conclusiones preliminares:

- a) El Artículo 571 del Código Penal, que define los elementos objetivos de delitos de terrorismo, en opinión del Relator, se basa en un entendimiento adecuado del fenómeno de terrorismo y el requisito de legalidad.
- b) Otras disposiciones de la sección pertinente del Código Penal (artículos 572-580), incluyendo la referencia a “cualquier otro delito” del artículo 574, la noción de “colaboración” del artículo 576 y la disposición enmendada del artículo 577 sobre la violencia calligera, sin embargo, conllevan el riesgo de

un “deterioro gradual”, es decir, que poco a poco se vaya ampliando la noción de terrorismo a actos que no constituyen, y no guardan suficiente relación con actos de violencia grave contra la población en general.

El Relator Especial señala a las autoridades españolas esta última conclusión, debido especialmente a la existencia de factores múltiples que, en el contexto de España, ponen de manifiesto el riesgo de un “deterioro gradual”: la clasificación de delitos como terrorismo desencadena la aplicación de la detención en régimen de incomunicación; sustituye a la jurisdicción de los tribunales por la de la Audiencia Nacional, un tribunal especializado con jurisdicción sobre todo el territorio nacional, y desencadena penas agravadas y cambios en las normas que rigen el cumplimiento de las sentencias. Puesto que muchos de los casos recientes más famosos están pendientes ante la Audiencia Nacional o en apelación ante el Tribunal Supremo, el Relator Especial, por el momento, no comentará la aplicación de los artículos 571 a 580 del Código Penal en estos casos. Es sin embargo consciente de las críticas articuladas contra la tendencia a ampliar el alcance de la aplicación práctica de estas disposiciones por parte de la Audiencia Nacional. Consciente del doble riesgo de que esta sentencia comprometa el requisito de legalidad que conlleva el artículo 15 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, y del riesgo de comprometer la legitimidad y por ende la eficacia de la lucha contra el terrorismo, el Relator Especial llama al Gobierno español a iniciar un proceso de examen pericial independiente sobre lo adecuado de las actuales definiciones.

En su informe final sobre la visita al país, que se preparará en consulta con las autoridades españolas, el Relator Especial hará propuestas sobre la metodología de dicho proceso de examen por parte de expertos.

El marco de la legislación de derechos humanos

Ninguna de las autoridades con las que se reunió el Relator Especial ha hecho referencia alguna a argumentos que denieguen o reduzcan la aplicabilidad de la legislación internacional de derechos humanos con relación a las medidas antiterroristas en España. En particular, no se hizo referencia alguna a la existencia de un conflicto armado o estado de emergencia como excusas que pudiesen resultar en derogaciones a la legislación de derechos humanos. Además, tanto la Policía Nacional como la Guardia Civil excluyeron explícitamente el uso de una defensa necesaria o argumentos análogos para justificar el uso de métodos de interrogatorio que, a modo de excepción, se desviasen de la ley española o las normas internacionales. El Relator Especial subraya la importancia de un compromiso incondicional de todas las autoridades con el principio de que debe combatirse el terrorismo dentro de la legalidad, incluida la legislación de derechos humanos.

El Relator Especial agradece las garantías formuladas por sus interlocutores, de que España en la actualidad no lleva a cabo fuera de su territorio nacional actividad alguna que viole los derechos humanos, y no permite que dichos actos se lleven a cabo en su territorio. Se reconoció sin embargo que las autoridades consulares y de inteligencia españolas en 2002 estuvieron presentes en los interrogatorios de varios detenidos en

Guantánamo, incluidos los de un ciudadano español y un marroquí con residencia legal en España. Posteriormente, dos personas fueron traídas a España para ser juzgadas. Al respecto, el Relator Especial celebra la reciente decisión de la Audiencia Nacional de desestimar el caso ya que toda información obtenida en los interrogatorios realizados en Guantánamo es inadmisibles como prueba en juicio alguno. El Relator Especial también recibió información relativa a la participación de España en el programa de la CIA de "rendiciones" o entregas extraordinarias, y tiene constancia de que se ha iniciado una investigación judicial sobre el uso de los aeropuertos españoles en la transferencia de sospechosos de terrorismo. Las autoridades informaron al Relator Especial de que dichos vuelos habían aterrizado, efectivamente, en aeropuertos civiles españoles en 2004, afirmando que no se habían establecido pruebas de violación alguna de los derechos humanos con relación a dichos incidentes. El Relator Especial recalca la obligación del Estado de llevar a cabo investigaciones cabales y adecuadas sobre caso y espera con interés los resultados de la investigación judicial sobre la cuestión. Recuerda que la práctica de las entregas extraordinarias, de por sí, equivale a una violación de los derechos humanos como la detención arbitraria, las desapariciones forzadas o los tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Prohibición de la tortura y otras formas de tratos inhumanos, crueles o degradantes

El Relator Especial hace un llamado a las autoridades españolas para que ejerzan mayor vigilancia en su compromiso de erradicar la tortura. Teniendo presente el uso generalizado de la tortura y de otras formas de trato cruel, inhumano o degradante por parte de las autoridades durante la dictadura de Franco, el Relator Especial expresa su inquietud por las alegaciones de tortura u otros malos tratos que siguen formulando los sospechosos de terrorismo y que no resultan sistemáticamente en investigaciones rápidas y cabales. El Relator Especial considera que esta situación deslegitima la lucha del Gobierno contra el terrorismo entre aquellos sectores de la sociedad española que más necesitarían convencerse del genuino apego del Gobierno central a la tolerancia cero frente a la tortura.

Basándose en esta evaluación, el Relator Especial identifica medidas adicionales contra la tortura o los malos tratos, prioritarias para mejorar el conjunto de medidas antiterroristas en España. Durante su visita, el Relator Especial recibió información sobre recientes novedades positivas, como el llamado "Protocolo Garzón", aplicable en casos en que el detenido está en régimen de incomunicación. El protocolo comprende un sistema de supervisión mediante grabación de vídeo constante de los centros de detención policial y salas de interrogatorio, el examen por parte de un médico forense libremente elegido por el detenido, y la posibilidad de recibir visitas de familiares. El Relator Especial celebra estas medidas pero es sin embargo consciente de que el protocolo no se ha aplicado sistemáticamente. Solamente se aplica mediante decisión judicial para cada caso individual y por lo tanto, por definición, no a partir del momento de la detención en muchos casos. Además, sólo algunos de los jueces de la Audiencia Nacional aplican el protocolo. Como una medida de mejores prácticas, el Relator Especial ha sido informado de que la detención en régimen de incomunicación se ha prácticamente erradicado en los

casos en que la Policía Autónoma Vasca (Ertzaintza) detiene a sospechosos de terrorismo y aplica protocolos más avanzados aprobados por las autoridades vascas pertinentes.

El Relator Especial solicita erradicar por completo la institución del régimen de incomunicación. Este paso, que ya propusieron anteriormente, entre otros, el Comité de Derechos Humanos en 1996 (CCPR/C/79/Add.61), y el Relator Especial contra la Tortura en 2003 (E/CN.4/2004/56/Add.2) fortalecería la credibilidad de las medidas antiterroristas del conjunto de autoridades que velan por la aplicación de la ley y, al mismo tiempo, aseguraría que quienes sean falsamente acusados de malos tratos para con presuntos sospechosos de terrorismo puedan quedar libres de cargos.

Medidas relacionadas con los atentados de Madrid de 2004 y el terrorismo internacional

El Relator Especial celebra que sus interlocutores afirmen que los actos terroristas del 11 de marzo de 2004 no han dado lugar a reacciones xenófobas por parte de la población española. Sin embargo, el Relator Especial recibió de abogados y ONGs informes sobre tratos inapropiados para con los detenidos musulmanes, incluida la falta de respeto a sus creencias y prácticas religiosas. Las autoridades penitenciarias admitieron al Relator Especial que se habían dado casos de conducta indebida por parte de funcionarios de prisiones, y aseguraron que las autoridades están al tanto de las consecuencias contraproducentes de tal discriminación o comportamiento no profesional. El Relator Especial celebra la iniciativa del Gobierno y lo anima a iniciar cursos de formación en derechos humanos para funcionarios y agentes del sistema penitenciario.

El Relator Especial recibió información detallada sobre las dificultades prácticas de organización del juicio sobre los atentados del 11-M, con múltiples acusados. Aunque es consciente de que los procesos de apelación siguen en curso, el Relator Especial toma nota de que muchos elementos de la vista podrían servir como mejores prácticas en la organización de un juicio penal sobre un gran atentado de terrorismo internacional.

A pesar de la información sumamente pertinente sobre el propio juicio del 11-M, el Relator Especial es consciente de las dificultades particulares de la defensa para preparar el juicio. Se celebró tras meses o años de detención provisional, durante la cual los abogados de oficio, en la práctica, no pudieron brindar asistencia alguna a sus clientes, debido a varios factores: el secreto de la investigación; la dispersión de los detenidos en diferentes partes del país; la insuficiente indemnización por costos de viaje y el que no se facilitase intérpretes independientes como parte del sistema de ayuda de oficio en las reuniones entre abogados y clientes.

Se le facilitaron al Relator Especial las estadísticas recopiladas por las autoridades penitenciarias, según las cuales 120 personas clasificadas como "Al-Qaida" se encuentran en detención provisional o están cumpliendo sus sentencias. Después de haberse reunido con dos personas clasificadas como tales, el Relator Especial solicita la reconsideración de dicha categorización.

Durante su visita a España, el Relator Especial recibió información sobre el caso de un Checheno que pudiera ser extraditado a la Federación de Rusia por crímenes de terrorismo. Aunque el Relator Especial reconoce que las garantías formales han sido útiles en casos de pena de muerte, cuando las autoridades ejecutivas del país receptor se comprometen a no pedir la pena capital y a que el cumplimiento de las garantías sea controlado por medio de un juicio público, existe un acuerdo generalizado de que las garantías diplomáticas no funcionan con respecto al riesgo de tortura u otros malos tratos. El Relator Especial observa con sorpresa que la Audiencia Nacional parece haber combinado las garantías tradicionales sobre pena de muerte en el caso pendiente, con la condición de que el Comité contra la Tortura de la ONU pueda enviar a una delegación que visite a esta persona. Consciente de que el Comité contra la Tortura no efectúa tales visitas, y de que son inadecuadas las garantías sobre riesgo de tortura, el Relator Especial propone al Gobierno que solicite una nueva opinión judicial si desea proceder a la extradición de dicha persona.

El derecho a revisión por un tribunal superior

Toda persona condenada por un delito tiene, según el artículo 14, párrafo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, derecho a que su condena y sentencia sean revisadas por un tribunal superior. Según establece la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre este artículo, el recurso de casación por un tribunal superior, limitado a cuestiones de derecho, no es suficiente para dar cumplimiento al Pacto. Debido a que un solo tribunal conoce de los casos de terrorismo en España, la Audiencia Nacional, y a que la función del Tribunal Supremo tradicionalmente se limita a cuestiones de derecho, los mecanismos existentes de revisión por un tribunal superior aparentemente adolecen de una deficiencia estructural. El Relator Especial tiene presentes las medidas judiciales y legislativas que han tomado las autoridades españolas en cumplimiento del artículo 14, párrafo 5 del Pacto. Sin embargo, desea resaltar que el problema sigue vigente para decenas de personas acusadas o condenadas en algunos de los principales casos relacionados con el terrorismo, que siguen pendientes. El Relator Especial solicita al Gobierno Español que considere la posibilidad de incluir los crímenes de terrorismo en la jurisdicción de tribunales ordinarios, en lugar de un tribunal único especializado (Audiencia Nacional). Esto correspondería con el principio de normalidad y trataría al terrorismo como delito, y no como una emergencia que permita desviarse de los procedimientos habituales. El Relator Especial considera que transferir la jurisdicción para delitos de terrorismo a tribunales ordinarios con jurisdicción territorial legítima la lucha contra el terrorismo en España y la haría más eficaz.

Víctimas del terrorismo

Teniendo presente que los ataques terroristas causan un sufrimiento y dolor generalizados en la sociedad, el Relator Especial toma nota de que las autoridades españolas han emprendido una serie de medidas legislativas y administrativas para subsanar, mediante ayuda material, jurídica y psicológica, la situación de todas las víctimas del terrorismo: Víctimas de atentados violentos cometidos por ETA; víctimas de actos de terrorismo internacional y víctimas de los GAL en los años 80. Es fundamental dar la debida

consideración a quienes han sufrido daños individual o colectivamente, para fomentar las buenas relaciones en la comunidad. Las autoridades españolas señalaron que se organizan ceremonias anuales para rendir homenaje a las víctimas de los atentados del 11M. El Relator Especial recalca cuán importante es la educación en derechos humanos, y fomentar la tolerancia y solidaridad en la sociedad, para evitar condiciones propicias a la proliferación del terrorismo.

Agradecimientos

El Relator Especial aprecia la cooperación del Gobierno de España durante su visita. Asimismo agradece a todos sus interlocutores por compartir sus análisis e ideas.

Para mayor información o preguntas, rogamos contacte a la Asistente del Relator Especial, Sra. Sonia Cronin, Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al número +41 22 917 9160 o por correo electrónico a scronin@ohchr.org.

El Sr. Scheinin aceptó el nombramiento de Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos el 7 de agosto de 2005. Su mandato fue establecido mediante la Resolución 2005/80, y renovado por el Consejo de Derechos Humanos mediante su resolución 6/28. Sus funciones incluyen el desarrollo de un diálogo regular y la cooperación con todos los agentes pertinentes, incluidos gobiernos, para intercambiar información, formular recomendaciones e identificar y promover las mejores prácticas sobre medidas de lucha contra el terrorismo en que se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales. Como Relator Especial, desarrolla sus actividades con total autonomía de cualquier Estado y sirve en su capacidad individual.

Es Profesor de Derechos Internacional y Constitucional y Director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Abo Akademi en Turku, Finlandia.