

Departamento de Derechos Humanos y Derecho Humanitario

Informes del Décimo tercer periodo de sesiones ordinarias del Consejo de Derechos Humanos

***Estudio conjunto preparado por el Sr. Martin Scheinin, Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la**

lucha contra el terrorismo, el Sr. Manfred Nowak, Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, representado por su Vicepresidente, el Sr. Shaheen Sardar Ali; y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, representado por su Presidente, el Sr. Jeremy Sarkin* **

Resumen

El presente estudio conjunto sobre las prácticas mundiales en relación con la detención secreta en el contexto de la lucha contra el terrorismo fue preparado, en el ámbito de sus respectivos mandatos, por el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (representado por su Vicepresidente) y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (representado por su Presidente). Los cuatro titulares de mandatos decidieron realizar el estudio conjuntamente habida cuenta de que la conculcación de derechos que entraña la detención secreta estaba comprendida en sus respectivos mandatos y a fin de evitar la duplicación de trabajos y de En la realización del presente estudio, los expertos trabajaron en forma abierta y transparente. Recabaron la aportación de todas las partes interesadas e incluso enviaron un cuestionario a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

Se celebraron varias consultas con Estados y los expertos comunicaron sus conclusiones a todos los Estados a que concernía antes de dar forma definitiva al estudio. Con fechas 23 y 24 de diciembre de 2009 se transmitieron partes pertinentes del informe a los Estados a que concernía. Además de fuentes de las Naciones Unidas y de las respuestas al cuestionario enviadas por 44 Estados, las fuentes primarias comprendían entrevistas con personas sometidas a detención secreta, sus familiares y abogados. Se utilizaron datos sobre vuelos para corroborar información. Además de analizar las decisiones de política y de derecho tomadas por Estados, el estudio apuntaba también a poner de manifiesto en términos concretos qué significa estar sometido a detención secreta, la forma en que esta detención puede facilitar la práctica de torturas y tratos inhumanos y degradantes y la marca indeleble que la práctica de la detención secreta ha dejado en las víctimas y en sus familias. El estudio describe en primer lugar el marco jurídico internacional aplicable a la detención secreta. Se da una explicación de la terminología empleada acerca de lo que constituye detención secreta en el contexto de la lucha contra el terrorismo. La evaluación de derecho llega a la conclusión de que la detención secreta es irreconciliablemente incompatible con las normas internacionales de derechos humanos, incluso en situaciones de estado de excepción y de conflicto armado. Constituye igualmente una violación del derecho internacional humanitario en cualquier tipo de conflicto armado. La detención secreta vulnera el derecho a la libertad personal y la prohibición de detención o aprehensión arbitrarias. En ningún lugar del mundo se debería permitir que alguien fuese privado de su libertad en secreto, por períodos que pueden ser indefinidos, y quedara fuera del alcance de la ley sin la posibilidad de recurrir a procedimientos judiciales, como el recurso de hábeas corpus. Quienes son objeto de detención secreta normalmente se ven privados de su derecho a un juicio con las debidas garantías cuando las autoridades del Estado no tienen la intención de presentar cargos en su contra ni de procesarlos. Incluso si se presentan cargos penales, el secreto y la inseguridad que entrañan la falta de contacto con el mundo exterior y el hecho de que los familiares no tienen conocimiento de su paradero y su suerte vulneran la presunción de inocencia y se prestan para obtener confesiones bajo tortura u otras formas de malos tratos. Al mismo tiempo, la detención secreta equivale a una desaparición forzada. De recurrirse a ella en forma generalizada o sistemática, la detención secreta puede incluso llegar a constituir un crimen de lesa humanidad.

Cada caso de detención secreta constituye por definición un caso de reclusión en régimen de incomunicación y ésta, de ser prolongada, puede facilitar la perpetración de torturas u otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes e incluso constituir en sí misma un trato de esa índole. Los sufrimientos que se causan a los familiares de quien es objeto de detención secreta (y por lo tanto está desaparecido) pueden también equivaler a una tortura u otra forma de maltrato y, al mismo tiempo, vulneran el derecho a la protección de la vida familiar.

Los Estados cuyas autoridades mantienen a una persona en detención secreta no son los únicos responsables internacionalmente por violaciones de las normas de derechos humanos. La práctica de la detención "a petición de otro país", que consiste en el traspaso de un detenido de un Estado a otro al margen de cualquier procedimiento jurídico legal o nacional ("entrega" o "entrega extrajudicial"), en muchos casos quebrantando el principio de la no devolución, entraña también la responsabilidad del Estado a cuya petición se procede a la detención. El Convenio de Ginebra, que es aplicable a los conflictos armados de todo tipo, prohíbe también la detención secreta en cualquier circunstancia.

En el estudio se hace también una sinopsis histórica de la utilización de la detención secreta que, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, no constituye un fenómeno nuevo. Desde el régimen nazi, con su Nacht und Nebel Erlaß (el decreto "noche y niebla") hasta la ex Unión Soviética y su sistema de gulag (campamentos de trabajo forzoso), se ha recurrido muchas veces a la detención secreta para silenciar a la oposición.

Se pueden encontrar similitudes notables en las medidas de seguridad aplicadas en los años setenta y ochenta en países latinoamericanos y, en el siglo pasado, en otras regiones como África, Asia, Europa y el Oriente Medio.

Los métodos empleados antes y ahora consisten, entre otras cosas, en leyes amplias de estado de excepción, un papel más importante de los tribunales militares y especiales, la práctica de la tortura o malos tratos, secuestros (entregas), desapariciones forzadas y, en particular, la detención secreta. El objetivo es siempre el mismo: surtir un efecto disuasivo y asegurarse de que los detenidos desaparezcan sin que queden huellas y de que no se dé información con respecto a su paradero o su suerte.

El estudio se refiere luego a la utilización de la detención secreta en el contexto de la "guerra mundial contra el terrorismo" en el período que siguió al 11 de septiembre de 2001.

En este capítulo, los expertos describen la forma gradual y deliberada en que se estableció un completo y coordinado sistema de detención secreta de sospechosos de actos de terrorismo, en que participaban no sólo las autoridades de los Estados Unidos de América sino también las de otros Estados de prácticamente todas las regiones del mundo. Tras una descripción de las decisiones de política y de derecho tomadas por las autoridades de los Estados Unidos, los expertos dan un panorama general de los lugares de detención secreta que establecieron. En el informe se enumeran luego lugares en que se procedió a la detención a petición de otro Estado y a prácticas conexas de entrega extrajudicial. Diversos órganos de las Naciones Unidas criticaron fuertemente la política de entrega extrajudicial en forma detallada y la calificaron de violación manifiesta del derecho internacional.

Expresaron también su preocupación por la práctica de las seguridades diplomáticas.

Los expertos se refieren también al grado de participación y complicidad de varios países. A los efectos del estudio, sostienen que un Estado es cómplice en la detención secreta de alguien cuando: a) ha pedido a otro Estado que someta a detención secreta a alguien; b) aprovecha a sabiendas la detención secreta enviando preguntas al Estado que procedió a ella o recabando o recibiendo información de quienes son objeto de ella; c) ha participado activamente en la detención o el traslado de alguien en circunstancias de que sabía o debería haber sabido que desaparecería en un recinto de detención secreta o quedaría recluido fuera del sistema penitenciario reglamentado por la ley; d) mantiene en detención secreta a alguien durante un breve período antes de entregarlo a otro Estado en que será sometido a detención secreta por un período más prolongado; y e) no ha tomado medidas para identificar a personas o aviones que pasan por sus aeropuertos o su espacio aéreo después de haberse revelado información acerca del programa de detención secreta de la CIA.

En el estudio se destacan a continuación el hecho de que la detención secreta en el contexto de la lucha contra el terrorismo sigue constituyendo un grave problema a escala mundial a través de la utilización de lugares de detención secreta similares a los que se describen en el estudio, la declaración de un estado de excepción, que permite una detención secreta prolongada, o las formas de "detención administrativa", que también permiten una detención secreta prolongada. Los casos y las situaciones que se mencionan, aunque no se trata de una lista taxativa, sirven para corroborar la existencia

de la detención secreta en todas las regiones del mundo dentro del ámbito de la definición que se ha formulado más arriba.

Los expertos reiteran en sus conclusiones que el derecho internacional prohíbe claramente la detención secreta, que infringe diversas normas de derechos humanos y de derecho humanitario que no admiten excepción en circunstancia alguna. La detención secreta, de constituir una desaparición forzosa y procederse a ella en forma generalizada y sistemática, puede incluso equivaler a un crimen de lesa humanidad. Sin embargo, y a pesar de estas normas inequívocas, la práctica de la detención secreta en el contexto de la lucha contra el terrorismo está generalizada y la "lucha mundial contra el terrorismo" la ha reactivado. Los datos reunidos por los expertos indican claramente que muchos Estados recurren a la detención secreta, aduciendo cuestiones de seguridad nacional que se presentan muchas veces como amenazas o emergencias sin precedentes o que ven como tales.

La detención secreta deja en la práctica a quien está sometido a ella fuera del marco del derecho y deja sin sentido las salvaguardias contenidas en instrumentos internacionales, entre ellas y esto es muy importante, el recurso de hábeas corpus. La consecuencia más inquietante de la detención secreta, como señalaron muchos de los interlocutores de los expertos, consiste en la total arbitrariedad de la situación, junto con la incertidumbre que rodea la duración de ella y la sensación de que no hay manera de que el afectado pueda recuperar el control sobre su vida.

Los estados de excepción, los conflictos armados y la lucha contra el terrorismo, muchas veces configurada en disposiciones legales definidas con imprecisión, constituyen un "entorno propicio" para la detención secreta. Hoy, tanto como en el pasado, se confieren facultades extraordinarias a las autoridades, las fuerzas armadas, las fuerzas del orden o los organismos de inteligencia entre ellas, en paradigmas de estado de emergencia o de guerra mundial sin mecanismos de control por los parlamentos o los órganos judiciales o con mecanismos muy restringidos.

En muchos contextos, los órganos de inteligencia operan en un vacío legal sin que haya disposiciones jurídicas que rijan sus actos o, por lo menos, disposiciones cuyo texto sea público. Los órganos de inteligencia, aunque muchas veces no están autorizados por la ley para proceder a detenciones, lo hacen y en algunos casos por períodos prolongados. En

esas situaciones no hay mecanismos de supervisión y rendición de cuentas o los hay con graves restricciones y facultades limitadas, por lo cual no son eficaces.

La detención secreta se ha basado en sistemas de cooperación transfronteriza (regional o mundial). En muchos casos, fuerzas extranjeras de seguridad operan libremente en la práctica en los territorios de otros Estados. Conduce asimismo al intercambio recíproco de información secreta entre Estados. El traslado de presuntos terroristas a otros países, en que hacen frente a un grave peligro de ser sometidos a tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, en contravención del principio de no devolución, ha constituido un elemento crucial de la cooperación internacional. Prácticas tales como las de ofrecer lugares para la detención secreta o de proceder a la detención a petición de otro Estado han sido complementadas por otros actos de complicidad, como el de autorizar el aterrizaje de aviones para repostar combustible, la privación de la libertad por un período breve antes de entregar al "sospechoso", el encubrimiento de secuestros y otros. Con raras excepciones, es demasiado poco lo que se ha hecho para investigar las denuncias de complicidad.

La detención secreta puede, como tal, constituir tortura o maltrato para las víctimas directas, así como para sus familias. Sin embargo, el propósito mismo de la detención secreta consiste en facilitar y, en última instancia, encubrir la tortura y el trato inhumano o degradante empleado para obtener información o para silenciar a alguien. Si bien en algunos casos se han establecido normas complejas para autorizar técnicas más eficaces que vulneran las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario, la mayor parte del tiempo se ha utilizado la detención secreta como una especie de escudo para evitar el escrutinio y control y hacer imposible enterarse del trato y de las condiciones en el curso de la detención. El temor generalizado que infunden la detención secreta y sus corolarios, como la tortura y los malos tratos, tiende a limitar en la práctica el ejercicio de gran número de derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellas la libertad de expresión y de reunión, pues suele ir acompañado de la intimidación de testigos, víctimas y sus familias.

Los expertos observan con profunda preocupación que muchas víctimas de detención secreta de muchos países del mundo manifestaron su temor a represalias, contra ellos personalmente o contra sus familias, si cooperaban con el estudio o permitían que se mencionara su nombre. La injusticia que se comete al mantener a alguien en detención secreta en demasiados casos se prolonga y extiende una vez liberada la víctima, porque el

Estado puede tratar de impedir que se revele el hecho de que en su territorio se practica la detención secreta.

Prácticamente en ningún caso reciente ha habido una investigación judicial de las denuncias de detención secreta y prácticamente nadie ha sido sometido a la acción de la justicia. Si bien muchas víctimas consideran que la detención secreta les ha hecho perder años de su vida y les ha dejado una marca indeleble, muchas veces manifestada en la pérdida de sus medios de sustento y frecuentemente en su mal estado de salud, prácticamente nunca han recibido forma alguna de reparación, como rehabilitación o una indemnización.

Una violación tan grave de los derechos humanos merece, por lo tanto, ser condenada y que se tomen las medidas que procedan. Los expertos, al concluir el informe, formulan recomendaciones concretas que apuntan a poner coto a la utilización de la detención secreta y al trato o los castigos ilícitos de los detenidos en el contexto de la lucha contra el terrorismo:

a) La detención secreta debería ser prohibida expresamente, junto con cualquier otra forma de detención no oficial. Hay que llevar registros de la detención, incluso en épocas de conflicto armado como exigen los Convenios de Ginebra, que han de incluir el número de detenidos, su nacionalidad y la disposición legal en virtud de la cual están detenidos, sea como prisioneros de guerra o como detenidos civiles. Los mecanismos de inspección interna y los mecanismos independientes deberían tener acceso oportuno a todos los lugares en que haya personas privadas de su libertad para mantenerse en todo momento al corriente de su situación. En épocas de conflicto armado, debería comunicarse al Comité Internacional de la Cruz Roja la ubicación de todos los lugares de detención.

b) Deberían respetarse plenamente las salvaguardias en favor de las personas privadas de su libertad. No se puede autorizar ninguna restricción indebida de esas salvaguardias en virtud de leyes de excepción o contra el terrorismo. En particular, la existencia de recursos efectivos de hábeas corpus ante órganos judiciales independientes es fundamental para que se respete el derecho a la libertad personal. Por consiguiente, en los marcos legislativos nacionales no se debería autorizar excepción alguna al recurso de hábeas corpus, cualquiera que sea la autoridad que ha procedido a la detención y cualesquiera que sean el lugar y la forma de la privación de la libertad. El estudio indica que cabe a los órganos judiciales un papel central en la tarea de proteger contra la detención secreta. La

ley debería establecer sanciones para los funcionarios que se negasen en la sustanciación de un recurso de hábeas corpus a revelar información pertinente.

c) Deberían tomarse oportunamente todas las medidas necesarias para que los familiares directos de los detenidos fuesen informados del hecho de la detención, el lugar en que se encuentran, su situación legal y su estado de salud.

d) Todos los actos de los servicios de inteligencia deben estar regidos por la ley que, a su vez, debe ser acorde con las normas internacionales. A los efectos de la rendición de cuentas sobre la cooperación en cuestiones de esta índole, habría que establecer y perfeccionar mecanismos verdaderamente independientes de examen y supervisión de esos servicios. Esos mecanismos deberían tener acceso a toda la información, incluida la confidencial, y el mandato de realizar exámenes e investigaciones de oficio y poner sus informes a disposición del público.

e) Las denuncias de detención secreta y entrega extrajudicial deberían ser prontamente investigadas por instituciones que fuesen rigurosamente independientes de las que hayan estado presuntamente involucradas en esos actos. Quienes hayan participado en la detención secreta y en actos ilícitos cometidos en el curso de ella, con inclusión de sus superiores jerárquicos si la hubiesen ordenado o alentado, o consentido en ella, deberían ser procesados sin demora y, de ser declarados culpables, cumplir penas acordes con la gravedad de los actos cometidos.

f) Debería darse a conocer al público el estado de todas las investigaciones pendientes de denuncias de malos tratos o torturas de detenidos o muertes en el curso de la detención. En ningún tipo de procedimiento deberían utilizarse pruebas o información obtenidas mediante tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

g) El traslado o la facilitación del traslado de un Estado a la custodia de las autoridades de otro Estado debería tener lugar bajo supervisión judicial y de conformidad con las normas internacionales. Debe cumplirse el principio de la no devolución de personas a países en que se corra el riesgo de tortura u otros tratos inhumanos, crueles o degradantes.

h) Debería ofrecerse a las víctimas de detención secreta recursos judiciales y una reparación de conformidad con las normas internacionales en la materia, que reconocen el derecho de las víctimas a una reparación adecuada, efectiva y pronta, que sea proporcional a la gravedad de las transgresiones y los daños sufridos. También los

familiares de desaparecidos deberían obtener rehabilitación e indemnización, pues han sido reconocidos como víctimas según el derecho internacional.

i) Los Estados deberían ratificar y cumplir el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Habida cuenta de que con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura es preciso establecer sistemas de supervisión que comprendan todas las situaciones de privación de la libertad, la adhesión a este instrumento internacional constituye una protección adicional. Los Estados deberían ratificar el Protocolo Facultativo y establecer mecanismos nacionales independientes de prevención que se ajusten a los Principios de París y ratificar la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Tal vez otros sistemas regionales quieran reproducir el sistema establecido en virtud de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

j) Los gobiernos tienen la obligación de proteger a sus ciudadanos en el extranjero y de ofrecerles protección consular para asegurar que los Estados extranjeros cumplan las obligaciones que les impone el derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos.

k) Con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de ofrecer protección a los testigos, lo cual constituye también un requisito previo para combatir efectivamente la detención secreta.