

Amnistía Internacional

Declaración pública

Índice AI: ACT 40/002/2005 (Público)
Servicio de Noticias 124/05
12 de mayo de 2005
<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLACT400022005>

Llamamiento a la acción contra el uso de garantías diplomáticas en los traslados con riesgo de tortura y malos tratos

Declaración conjunta

Amnistía Internacional, Asociación para la Prevención de la Tortura, Human Rights Watch, Comisión Internacional de Juristas, Federación Internacional de Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura, Federación Internacional de los Derechos Humanos, Federación Internacional de Helsinki por los Derechos Humanos y Organización Mundial contra la Tortura

Gobiernos de Europa y Norteamérica están enviando cada vez más a presuntos terroristas y a otras personas a Estados responsables de abusos basándose en lo que denominan “garantías diplomáticas” de trato humano, pero que entrañan un gran riesgo de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante, “malos tratos”) para esas personas al ser devueltas. Entre los países que ofrecen tales garantías figuran algunos donde se infligen con frecuencia tortura y otros malos tratos, o donde es habitual someter a los peores abusos particularmente a miembros de determinados grupos.

Esta tendencia es muy preocupante. La prohibición jurídica internacional de la tortura y otros malos tratos es absoluta, e impide trasladar a una persona, cualquiera que sea su delito o presunta actividad, a lugares donde esté expuesta a sufrir tortura o malos tratos. Esta obligación se conoce como principio de no devolución (*nonrefoulement*), y no se permiten excepciones en su aplicación, ni siquiera en tiempo de guerra o emergencia nacional.¹ Ante esta prohibición absoluta, muchos de los gobiernos que realizan tales traslados justifican éstos aludiendo a las garantías diplomáticas que piden al país receptor de que la persona no será sometida a tortura ni otros malos tratos al ser devuelta.

En opinión de las organizaciones que suscriben esta declaración, las garantías diplomáticas no constituyen una salvaguardia efectiva contra la tortura y otros malos tratos. De hecho, cada vez hay más indicios de que las personas devueltas a Estados que torturan son, en efecto, torturadas, a pesar de las garantías diplomáticas. El uso de éstas frente al riesgo de tortura y malos tratos constituye una violación de la prohibición absoluta de tortura y otros malos tratos, incluido el principio de no devolución, establecida en el derecho internacional.

El principal argumento contra las garantías diplomáticas es que el hecho de que tales garantías parezcan necesarias es en sí mismo un reconocimiento de que existe riesgo de tortura y otros malos tratos en el país receptor. A fin de impedir y erradicar la tortura y otros malos tratos, el derecho internacional exige el establecimiento en los Estados de salvaguardias sistémicas de carácter legislativo, judicial y administrativo. Tales medidas sistémicas no pueden dejar de aplicarse para sustituirlas por visitas consulares encaminadas a garantizar el cumplimiento de las garantías diplomáticas.

Las garantías diplomáticas son también problemáticas por otras razones. En primer lugar, suponen confiar en que el Estado receptor cumplirá su palabra sin que haya razón alguna para confiar en ello. Los gobiernos que infligen tortura y malos tratos siempre niegan tales abusos. Va contra el sentido común confiar en que un gobierno que incumple habitualmente las obligaciones que ha contraído en virtud del derecho internacional y falsea la realidad en este contexto cumpla su promesa en un caso aislado. Como ya dijimos, sólo se piden garantías diplomáticas a países cuyo historial de tortura y malos tratos es bien conocido.

En segundo lugar, los Estados tienen motivos jurídicos para garantizar que se impiden y prohíben la tortura y otros malos tratos y que todas las personas están protegidas contra tales prácticas en todas partes (por la naturaleza *erga omnes* de la prohibición de la tortura y otros malos tratos). Implícito en estos motivos jurídicos está el deber general de la comunidad internacional en su conjunto de hacer cumplir lo dispuesto y ofrecer un recurso, así como el principio de que los Estados tienen también la obligación de no facilitar la comisión de infracciones de la prohibición de la tortura y otros malos tratos por parte no sólo de sus propios agentes, sino también de agentes de otro Estado. Trasladar a una persona a un Estado donde esté expuesta a sufrir tortura y otros malos tratos, sobre la base de garantías diplomáticas que son, intrínsecamente, poco de fiar supone hacer caso omiso de este principio. Además, pedir garantías sólo para la persona objeto del traslado equivale a consentir tácitamente la tortura de otras que se hallan en las mismas condiciones en el país receptor, lo que cabría considerar como una falta general de asunción de sus obligaciones por parte del Estado que envía a la persona.

Un tercer problema es el del uso de mecanismos de seguimiento después de la devolución, medida que, según algunos Estados, puede hacer que las garantías diplomáticas resulten efectivas. La tortura y otros malos tratos se practican en secreto, y sus autores son por lo general expertos en impedir que se detecten tales abusos. Quienes sufren tortura y otros malos tratos a menudo son reacios a denunciarlo por temor a las represalias. Los sistemas de seguimiento utilizados después de la devolución carecen a menudo de gran número de salvaguardias básicas, como las entrevistas en privado con los detenidos sin aviso previo a las autoridades penitenciarias y los exámenes médicos independientes.

En cuarto lugar, si las garantías diplomáticas no protegen a la persona devuelta contra la tortura y otros malos tratos, no hay ningún mecanismo inherente a las garantías mismas que permita a la persona sujeta a ellas hacer que el gobierno receptor o el que la envía rindan cuentas. Las garantías diplomáticas no tienen ningún efecto jurídico, por lo que la persona a la que se intenta proteger con ellas no tiene ningún recurso efectivo en caso de que se incumplan.

Un quinto problema es el hecho de que el gobierno que devuelve a la persona no tiene ningún incentivo para averiguar si se han infligido tortura y otros malos tratos tras la devolución; además, hacerlo supondría admitir que ha incumplido el principio de no devolución. Como consecuencia de ello, tanto al gobierno que envía a la persona como al que la recibe les interesa hacer creer que las garantías son positivas, en vez de determinar si lo son realmente.

Por último, es importante distinguir las garantías diplomáticas contra la pena de muerte de las garantías contra la tortura y otros malos tratos. Las organizaciones que suscriben la presente declaración se oponen a la pena de muerte categóricamente, pero reconocen que, en ciertas condiciones, no está prohibida en sí misma en el derecho internacional. Las garantías diplomáticas con respecto a la pena de muerte reconocen simplemente, por tanto, los diferentes planteamientos jurídicos de dos Estados y sirven de herramienta con que hacer una excepción a las leyes y políticas de uno para acomodarse a los intereses del otro. Sin embargo, las garantías contra la tortura y los malos tratos no reconocen una actividad legal, sino una conducta ilegal y delictiva, a la que se somete habitualmente a las personas en el Estado receptor. En este sentido, son, de hecho, una forma de admitir que el Estado receptor incumple la prohibición de la tortura y otros malos tratos.

Asimismo, vigilar el cumplimiento por parte de un gobierno de sus garantías de no aplicar ni

ejecutar la pena de muerte es más sencillo que vigilar el cumplimiento de las garantías contra la tortura, que se practica en secreto. La pena de muerte rara vez se ejecuta inmediatamente después de la devolución de la persona, por lo que todo posible incumplimiento de las garantías (como condenar a la persona a muerte a pesar de haber garantizado lo contrario) puede por lo general determinarse y abordarse antes de que se ejecute la pena. Sin embargo, si se ofrecen las garantías diplomáticas para asegurar que se brindará protección contra la tortura, el Estado que devuelve a la persona corre el riesgo inadmisibles de sólo poder detectar el incumplimiento –si es que logra hacerlo, dado el secreto con que se practica la tortura– cuando ya se ha cometido.

Afortunadamente, algunos tribunales nacionales han reconocido los problemas que plantean las garantías contra la tortura y otros malos tratos, sometiendo las garantías diplomáticas a un examen más detenido e impidiendo las devoluciones basadas en estas promesas vacías. En el ámbito internacional, el relator especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura, el experto independiente de la ONU sobre derechos humanos y antiterrorismo y el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa han advertido de que el uso de garantías representa una amenaza para la prohibición mundial de la tortura y otros malos tratos.

Se ha sugerido que se establezcan unas “normas mínimas” para el uso de garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos. Pero estas iniciativas son erróneas y peligrosas. Podrían interpretarse fácilmente en el sentido de que legitiman o aprueban el uso de garantías diplomáticas para devolver a personas a lugares donde hay riesgo de tortura y otros malos tratos. Elaborar directrices para el uso “aceptable” de garantías que son intrínsecamente poco de fiar y que jurídicamente no se pueden hacer cumplir supone hacer caso omiso de la verdadera amenaza que representan para la integridad de la prohibición absoluta de la tortura y otros malos tratos, incluida la prohibición de trasladar a una persona a un lugar donde esté expuesta a sufrir tales abusos

Tememos que los Estados que devuelven a personas basándose en garantías diplomáticas estén utilizando éstas como estratagema para incumplir su obligación de prohibir y prevenir la tortura y otros malos tratos, incluido el principio de no devolución. El uso de tales garantías viola la prohibición absoluta de la tortura y otros malos tratos y menoscaba un principio fundamental del derecho internacional de derechos humanos. Esta práctica debe acabar.

Recomendaciones a los gobiernos y a la comunidad internacional

Las organizaciones que suscriben la presente declaración instan a los gobiernos a aplicar con carácter urgente las medidas siguientes:

- Reafirmar la naturaleza absoluta de la obligación que han contraído en virtud del derecho internacional de no expulsar, devolver, extraditar, entregar o, en general, trasladar (en adelante “trasladar”) a ninguna persona a un país si hay razones de peso para creer que está expuesta a sufrir tortura y otros malos tratos en él.
- Prohibir el uso de garantías diplomáticas en las situaciones en que haya razones de peso para creer que la persona está expuesta a sufrir tortura y otros malos tratos si es trasladada, lo que incluye, entre otros, los casos en que en el país receptor se dan las circunstancias siguientes:
 - hay razones de peso para creer que la tortura y otros malos tratos son práctica sistemática, generalizada, endémica o persistente y difícil de erradicar en el país receptor;
 - las autoridades gubernamentales no tienen un control efectivo sobre las fuerzas del país que cometen actos de tortura y otros malos tratos;
 - las autoridades gubernamentales someten específicamente a tortura y otros malos tratos a los miembros de determinado grupo racial, religioso, político o de otras características identificables, incluidos presuntos terroristas, y la persona objeto del traslado pertenece a ese grupo;
 - existe un riesgo de sufrir tortura y otros malos tratos tras el traslado, relacionado directamente con las circunstancias particulares de la persona;
 - hay indicios de que el gobierno receptor trasladará posteriormente a la persona a un tercer

Estado donde está expuesta a sufrir tortura y otros malos tratos.

- Garantizar que toda persona objeto de traslado tiene derecho previamente a impugnar la legalidad del traslado ante un tribunal independiente. El examen judicial debe incluir un estudio de toda la información pertinente, incluida la proporcionada por el Estado receptor y todo acuerdo mutuo relacionado con el traslado. Las personas objeto de traslado han de tener acceso a un abogado independiente y derecho de apelación con efecto suspensivo.

- Incluir en los informes periódicos que se han de presentar al Comité contra la Tortura, el Comité de Derechos Humanos y otros órganos relevantes de vigilancia regionales e internacionales información detallada sobre todos los casos en que se hayan pedido u ofrecido garantías diplomáticas contra el riesgo de tortura y otros malos tratos en relación con una persona objeto de traslado, ya que tal acción afecta claramente a la obligación absoluta de los Estados de prohibir y prevenir la tortura y otros malos tratos, incluida la obligación de respetar el principio de no devolución.

Instamos además a la comunidad internacional, en particular a las instituciones intergubernamentales cuyo mandato incluye vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados con respecto a la tortura y otros malos tratos, a:

Reafirmar la naturaleza absoluta e intangible de la prohibición de la tortura y otros malos tratos, de la que es parte esencial la obligación absoluta e intangible de no trasladar a una persona a un país si hay razones de peso para creer que está expuesta a sufrir tortura y otros malos en él.

Declarar que las garantías diplomáticas en relación con la tortura y otros malos tratos son intrínsecamente poco de fiar y no proporcionan una salvaguardia efectiva contra tales abusos y explicar claramente que el uso de garantías diplomáticas frente al riesgo de tortura y otros malos tratos viola la prohibición absoluta de la tortura y otros malos tratos, incluido el principio de no devolución, recogida en el derecho internacional.

Rechazar todo intento de establecer normas mínimas para el uso de garantías diplomáticas contra el riesgo de tortura y otros malos tratos, que es incompatible con la prohibición absoluta de la tortura y otros malos tratos, incluido el principio de no devolución, recogida en el derecho internacional.

¹La obligación de la no devolución (*nonrefoulement*), recogida en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967, permite hacer una excepción a este principio en circunstancias estrictamente definidas. No obstante, no existen tales excepciones en la prohibición jurídica internacional de la tortura y la no devolución tal como se recoge en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el derecho consuetudinario internacional.