
Amnistía Internacional

REINO UNIDO

**El proyecto de ley sobre la regulación
de los poderes de investigación**

Carta abierta de Amnistía Internacional



Junio del 2000
Índice AI: EUR 45/49/00/s
Distr: SC / GR / CO (26/00)

REINO UNIDO

El proyecto de ley sobre la regulación de los poderes de investigación

Carta abierta de Amnistía Internacional

Este documento contiene la carta abierta que Amnistía Internacional remitió el 13 de junio del 2000 a los miembros de la Cámara de los Lores, donde actualmente se está estudiando el proyecto de ley.

El seguimiento que Amnistía Internacional realiza sobre la situación de los derechos humanos en el Reino Unido ha revelado que ciertas prácticas actuales que implican actividades de vigilancia y operaciones secretas han tenido como resultado violaciones de los derechos humanos por parte de agentes encargados de hacer cumplir la ley. La organización teme que el proyecto de ley sobre la regulación de los poderes de investigación, a la vez que aumente el ámbito de vigilancia permisiva, no ofrezca las suficientes garantías para asegurar la rendición de cuentas y la protección de los derechos humanos.

En caso de que se apruebe el proyecto de ley, actualmente en la Cámara de los Lores, se podría incurrir en la violación de derechos humanos fundamentales, consagrados en el Convenio Europeo y en otros tratados de derechos humanos de los que el Reino Unido es parte. Amnistía Internacional coincide con otras ONG, incluida la inglesa *Liberty, Justice and Foundation for Information Policy Research*, en muchas de sus pormenorizadas críticas y propuestas de enmienda para el borrador del proyecto de ley. Amnistía Internacional cree que, si se aprueba este proyecto, sus disposiciones violarán los derechos individuales a la intimidad y a un juicio justo, y que puede tener un efecto escalofriante sobre el ejercicio no violento de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de asociación.

Además, Amnistía Internacional se dirige a sus señorías para expresar su preocupación ante el hecho de que, en caso de que se aplicaran las disposiciones del proyecto de ley, se podría restar efectividad a organizaciones como Amnistía Internacional en su trabajo de defensa de los derechos humanos y de víctimas de violación de esos derechos en todo el mundo. Algunas de esas disposiciones repercutirían negativamente sobre la capacidad de Amnistía Internacional para comunicarse de manera confidencial con víctimas de violaciones de derechos humanos (en sus países de origen y en el propio Reino Unido, por ejemplo, en relación con el proceso de determinación de la condición de refugiado), y también sobre la confidencialidad de las comunicaciones entre el Secretariado Internacional de Amnistía Internacional en Londres y sus Secciones y Grupos afiliados en todo el mundo.

El proyecto de ley sobre la regulación de los poderes de investigación legaliza diversas técnicas intrusivas de vigilancia: la implantación de micrófonos ocultos en casas, automóviles, etc; el uso encubierto de informantes y agentes secretos; la atribución de facultades a un amplio número de agencias y departamentos gubernamentales para llevar a cabo actividades de vigilancia encubierta; y la interceptación de comunicaciones. El proyecto de ley presenta defectos de base porque no contiene las suficientes garantías contra los abusos, y porque no tiene suficientemente en cuenta los derechos humanos y las libertades civiles. El proyecto consta de cuatro partes: la primera se ocupa de la

intercepción de las comunicaciones; la segunda trata de la vigilancia y las fuentes de información humanas encubiertas; la tercera se ocupa de la codificación. La última parte esboza a grandes rasgos un mecanismo de regulación para el escrutinio de los poderes de investigación y de las funciones de los servicios de información.

Según el proyecto de ley, la intercepción de comunicaciones se restringe a investigaciones de interés para la seguridad nacional, para garantizar el bienestar económico del Reino Unido o para impedir o detectar delitos graves. Preocupa a Amnistía Internacional el hecho de que el proyecto de ley no ofrezca una definición de lo que es la seguridad nacional y que, por tanto, ese concepto pudiera prestarse a abusos. Además, la definición de delito grave incluye «la actividad de un gran número de personas en busca de un propósito común», lo que quiere decir que la vigilancia se podría extender indiscriminadamente a todo el que participe en actividades colectivas legítimas. Amnistía Internacional teme que la aplicación de estas disposiciones podría suponer, de llevarse a efecto, que personas que ejercen sus derechos a la libertad de asociación y de expresión quedasen en el punto de mira de las autoridades.

PARTE I

La Parte I, titulada «Intercepción de Comunicaciones», otorga al ministro del Interior, en vez de a un tribunal, la facultad de cursar órdenes de autorización para la intercepción de todo tipo de comunicación, incluidos el correo electrónico, el fax y los dispositivos buscapersonas, y que también podría incluir la intercepción de sistemas de telecomunicación privados. También se ocupa de los datos de las comunicaciones. El proyecto de ley también estipula la intercepción, sin supervisión ni orden judicial, en el contexto de investigaciones encubiertas, de prisiones y hospitales, entre otros establecimientos.

Amnistía Internacional considera que el poder de autorización no debería ser responsabilidad del ejecutivo, sino que debería estar en manos del poder judicial: «Un miembro del ejecutivo no tiene la independencia necesaria para autorizar actividades de intercepción a un organismo del Estado [...] Un juez de prestigio sería un árbitro más apropiado para el equilibrio entre los derechos de los individuos y los derechos del Estado» (*Justice, Second Reading Briefing*). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la causa *Klass contra Alemania*, ha subrayado la importancia de la supervisión judicial como garantía de las operaciones de vigilancia.

Según esta legislación, los proveedores de Internet tendrán que incorporar a sus sistemas unas «funciones adicionales de intercepción» para que cuando se les entregue una orden a tal efecto intercepten mensajes privados de correo electrónico y hagan llegar los contenidos a la policía o a los agentes de los servicios de información; en caso de que se nieguen a cumplir esa orden se les podrían imponer penas de prisión de hasta dos años. A la persona concreta que trabaje en el servicio proveedor de Internet a quien se dirija la orden de intercepción de información se le podrá imponer una pena de prisión de cinco años en caso de que «dé el soplo» al cliente o a terceros sobre la intercepción.

También es posible que pueda llegar a exigirse a los proveedores de Internet y de otros servicios de telecomunicaciones que revelen «datos de las comunicaciones» (es decir, los datos relativos a direcciones electrónicas con las que una persona mantiene comunicación por Internet). Por otra parte, es posible que ciertos funcionarios de diversos departamentos públicos puedan también autorizarse a sí mismos para obtener tales datos directamente. Una vez promulgado como ley el proyecto sobre la regulación de los poderes de investigación, a los proveedores de servicios de Internet se les exigirá que

instalen una «caja negra» (que contaría con un enlace a las dependencias centralizadas de vigilancia que actualmente se están instalando en la sede de los servicios secretos británicos del MI5), en virtud de la cual los servicios secretos podrán vigilar todo el tráfico de Internet. A este nuevo dispositivo de vigilancia se lo denomina el Centro de Asistencia Técnica Gubernamental (*Government Technical Assistance Centre, GTAC*). La actividad de este servicio permitirá al MI5 identificar las pautas de conexión de las personas a Internet mediante registros de vigilancia indiscriminada a las páginas web a las que se accede, lo que a su vez proporcionaría un conocimiento exhaustivo de las que se descargan, de las direcciones y contactos de correo electrónico, grupos de debate, etc.

Conforme a la legislación actualmente vigente en el Reino Unido, en los procesos penales está prohibido el uso de pruebas obtenidas mediante la interceptación de las comunicaciones. Sin embargo, el proyecto de ley que nos ocupa, de aprobarse, permitiría que la acusación en un proceso revelase este tipo de material, aunque sólo al magistrado presidente de la sala. No hay disposición alguna que prevea la revelación de esta información a la defensa. Esta norma socava gravemente el derecho de los individuos a un juicio con las garantías debidas de conformidad con el artículo 6 del Convenio Europeo, dado que mina notablemente el derecho a ejercer la propia defensa y el principio de igualdad de condiciones. Este material, en los procesos penales, debe estar sometido a unas normas comunes y públicas de revelación de datos.

Otra de las disposiciones de este proyecto de ley que suscita grave motivo de preocupación a Amnistía Internacional es el intercambio de los frutos de la actividad de interceptación entre diversas agencias gubernamentales extranjeras. La información que las autoridades policiales británicas pudieran transmitir a otras podría ser utilizada por terceros gobiernos para perseguir a personas exclusivamente por el ejercicio pacífico de sus derechos humanos fundamentales internacionalmente reconocidos a la libertad de expresión y asociación, en especial los defensores de los derechos humanos. El proyecto de ley, en su forma actual, permite la interceptación desde el Reino Unido de «la comunicación de súbditos en el territorio de otro país según la legislación de ese país» a solicitud de la «autoridad competente» de aquél país. No se fijan límites sobre la utilización de ese material interceptado. El proyecto de ley abarca asimismo la interceptación de las comunicaciones (postales y por medios de telecomunicación) a solicitud de un Estado o agencia ajenos al Reino Unido en virtud de un acuerdo internacional de asistencia mutua. Amnistía Internacional desea expresar su inquietud ante el hecho de que estas disposiciones podrían constituir una violación de los derechos a la vida y a la libertad de las personas por el ejercicio de sus derechos humanos, especialmente los de los defensores de esos derechos y de los presos de conciencia.

PARTE II

La Parte II del proyecto de ley establece un marco para la autorización de tres formas de vigilancia encubierta: vigilancia directa, vigilancia intrusiva y la utilización de fuentes de información humanas encubiertas, y de las actividades relacionadas con ellas (informantes, agentes y funcionarios encubiertos). La organización *Justice* ha planteado su preocupación especialmente en torno a las atribuciones de la vigilancia directa e intrusiva, dado que, por el modo en que están definidas y sometidas a control, podrían conculcar el artículo 8 del Convenio Europeo. Estas atribuciones, una vez más, no están sometidas a ninguna forma de control ni autorización judicial. El mecanismo denominado Comisionado de Investigaciones Encubiertas (*Covert Investigations Commissioner*) sería, de este modo, no más que un cargo puramente nominal, a menos que se especificase claramente, en el marco de la legislación vigente, que cada una de las agencias a las que se hubiera autorizado a realizar actividades de

vigilancia tuvieran obligatoriamente que informar de ellas a ese Comisionado. Nadie puede ejercer un control efectivo sobre unas actividades de las que no tiene conocimiento.

Esta parte del proyecto de ley adjudica también al poder ejecutivo el control sobre el uso y proceder de informantes y agentes encubiertos. Para Amnistía Internacional, sin embargo, es motivo de preocupación el hecho de que sean inadecuadas las salvaguardias establecidas para controlar y someter a escrutinio la legalidad y la necesidad del empleo de fuentes de información humanas encubiertas. La organización ha expresado su inquietud durante años en relación con las operaciones de agentes encubiertos encargados de hacer cumplir la ley en Irlanda del Norte debido a las pruebas que han salido a la luz según las cuales tales operaciones no estaban sometidas a forma alguna de escrutinio y porque los agentes que han infringido la legalidad en ese contexto no han sido puestos a disposición de la justicia, entre ellos agentes que podrían haber estado en connivencia en casos de asesinato. Por consiguiente, Amnistía Internacional expresa ahora su preocupación por que las propuestas del proyecto de ley relativas a la autorización interna y ejecutiva (esto es, auto-autorización) no aportan salvaguardias adecuadas para garantizar que tales actividades se realizan de forma legítima y están sometidas a controles periódicos. De hecho, esa auto-autorización, junto con la falta de supervisión judicial, perpetúa las existentes carencias de control y escrutinio efectivos de la actualidad.

PARTE III

La Parte III del proyecto de ley confiere a las autoridades atribuciones sin precedentes para obligar a revelar claves de comunicaciones codificadas para mantener la confidencialidad, con objeto de que los servicios de información y agentes encargados de hacer cumplir la ley puedan conocer su contenido. La interceptación de tales comunicaciones confidenciales podría suponer una invasión gravísima de la intimidad, conforme a lo que dispone el artículo 8 del Convenio Europeo, así como un riesgo potencial para la seguridad de las personas que han sido víctima de violaciones de los derechos humanos o que pueden ser vulnerables a ellas debido a sus actividades como defensoras de los derechos humanos. Asimismo, podría también suponer un elemento disuasor para las personas a la hora de transmitir información sobre violaciones de los derechos humanos, especialmente cuando las autoridades tienen algún tipo de relación con los abusos. Con estas disposiciones se corre el riesgo de socavar la actividad de Amnistía Internacional y de otras organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección de los derechos humanos.

Conforme a lo que se dispone en esta parte del proyecto de ley, a las personas que trabajen en una empresa proveedora de este tipo de servicios se les puede entregar una orden por escrito en virtud de la cual se vean obligadas a revelar las «claves de codificación» de mensajes. Esas órdenes pueden entregarse «a cualquier persona que razonablemente se crea» que dispone de las claves de codificación. Si esa persona se negase o no pudiera cumplir la orden, podría enfrentarse a penas de hasta dos años de cárcel. Se hace recaer sobre la persona a la que se dirige la orden la responsabilidad de demostrar que no dispone de la clave que se le pide, lo cual desplaza la carga de la prueba de la acusación a la defensa al hacer que las pruebas de una causa penal se basen en un elemento fundamental del propio delito. Amnistía Internacional considera que esta disposición conculca los derechos que toda persona tiene a un juicio justo y a la presunción de inocencia. Además, se establece también la posibilidad de imponer penas de hasta cinco años de cárcel a las personas por revelar que se les ha pedido que den a conocer claves de codificación, a pesar incluso de que su actuación se base en convicciones profundas.

PARTE IV

Este apartado del proyecto de ley trata sobre la supervisión y el mecanismo de presentación de denuncias. A las tareas de supervisión de los cuatro comisionados o comisiones existentes se añadirán las áreas adicionales de vigilancia encubierta (el Comisionado de Interceptación de Comunicaciones [*Interception of Communications Commissioner*], el Comité de Seguridad e Información [*Security and Intelligence Committee*], el Comisionado de Supervisión [*Surveillance Commissioner*] y el Comisionado de Investigaciones Encubiertas [*Covert Investigations Commissioner*]). Sin embargo, las facultades de los comisionados de supervisión no son adecuadas como para hacer de ellos auténticas salvaguardias contra el abuso de poder. Por ejemplo, el Comisionado de Interceptación de Comunicaciones no puede supervisar de forma efectiva el funcionamiento de las disposiciones relativas a los datos de las comunicaciones si no existe la obligación de informar al Comisionado sobre cada una de las autorizaciones que se cursan. Resulta asimismo difícil de entender cómo el Comisionado de Interceptación de Comunicaciones podría supervisar la actividad en torno a las «cajas negras».

El proyecto de ley establece la constitución de un único tribunal que vea todas las denuncias relativas a la realización de actividades de vigilancia, incluidas las de los servicios de información. Un mecanismo para la gestión de denuncias en este terreno no puede ser nunca eficaz si la persona a la que se le están interceptando sus comunicaciones no tiene conocimiento de ello o de que está o ha estado sometida a algún tipo de vigilancia. Según la organización *Justice*, la legislación de otros países en esta materia establece que se realice algún tipo de notificación una vez pasados los hechos, sin perjuicio de que pudieran emprenderse investigaciones policiales. Debe someterse a consideración la posibilidad de proporcionar algún tipo de notificación de esas características. Además, para que ese tribunal sea realmente efectivo, su funcionamiento y procedimientos deben ser transparentes y consecuentes con el artículo 6 del Convenio Europeo, lo que significa que el denunciante debe disponer de la posibilidad de una vista ante el tribunal, debe disponer de acceso a la información pertinente y se le deben dar los argumentos oportunos sobre el motivo por el que su denuncia se tramita o se desestima. Todo tribunal que carezca de las atribuciones citadas no puede inspirar confianza a nadie de que se asegurará de que a las agencias que realizan actividades de vigilancia o de interceptación de comunicaciones se las hará rendir cuentas de sus actos.

En conclusión, Amnistía Internacional desea manifestar su profunda preocupación por las repercusiones que esta propuesta de ley, de entrar en vigor, podría tener sobre la protección de los derechos humanos. Por ello, la organización les insta a que enmienden el proyecto para garantizar que incorporará salvaguardias efectivas, entre ellas la supervisión judicial de toda autorización para actividades de vigilancia e interceptación de comunicaciones, con objeto de proteger los derechos humanos fundamentales de la persona a la vida, a juicio justo, a la libertad de expresión, a la libertad de asociación y a su intimidad.

PALABRAS CLAVE: CAMBIO CONSTITUCIONAL1 / LIBERTAD DE EXPRESIÓN1 / LIBERTAD DE ASOCIACIÓN / LEGISLACIÓN / TELECOMUNICACIONES / VIGILANCIA / IMPUNIDAD / CONVENIO EUROPEO /