

ACUERDOS PELIGROSOS

EUROPA ACEPTA “GARANTÍAS DIPLOMÁTICAS”
CONTRA LA TORTURA

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por 2,8 millones de simpatizantes, miembros y activistas de más de 150 países y territorios, que hacen campaña para acabar con los abusos graves contra los derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutaran de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



Publicado en 2010 por Amnistía Internacional
Secretariado Internacional
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido
© Amnesty International Publications 2010

Edición en español a cargo de:
EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI)
Valderribas, 13
28007 Madrid
España
www.amnesty.org

Índice: EUR 01/012/2010
Idioma original: inglés
Impreso por Amnistía Internacional
Secretariado Internacional, Reino Unido

Reservados todos los derechos. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones, o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, que podrá exigir el pago de un canon.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
OPOSICIÓN A LAS GARANTÍAS DIPLOMÁTICAS.....	5
VIGILANCIA POSTERIOR AL RETORNO	8
AUTORIDAD Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONALES.....	10
Tribunal Europeo de Derechos Humanos	10
Órganos de vigilancia de los tratados	12
DATOS DE CASOS POR PAÍS	15
Alemania	15
Austria	17
Bosnia y Herzegovina	18
Dinamarca	19
Eslovaquia	21
España	22
Francia	24
Italia	25
Reino Unido.....	26
Suecia.....	29
CONCLUSIÓN	30

INTRODUCCIÓN

En junio de 2008, Sami Ben Khemais Essid fue expulsado de Italia a Túnez pese a que todo indicaba que correría un peligro real de sufrir tortura y otros malos tratos a manos del gobierno tunecino. El gobierno italiano invocó las promesas de las autoridades tunecinas de que no se infligirían malos tratos a Sami Ben Khemais Essid una vez llegado al país. Ocho meses después de su regreso, Sami Ben Khemais Essid fue trasladado de su celda de la prisión de Mornaguia a dependencias del Ministerio del Interior de Túnez, donde afirma que lo torturaron y lo maltrataron durante un interrogatorio que duró dos días. No se ha emprendido ninguna investigación sobre sus denuncias de malos tratos. En febrero de 2009, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó -incluso sin conocer los presuntos malos tratos, teniendo noticia únicamente de que Sami Ben Khemais Essid no había sido maltratado *inmediatamente* después de su transferencia- que Italia había violado la prohibición absoluta de enviar a una persona a un lugar en el que corriese peligro de sufrir tortura u otros malos tratos. El Tribunal Europeo rechazó categóricamente el argumento de que las “garantías diplomáticas” del gobierno tunecino pudieran proteger a Sami Ben Khemais Essid de sufrir malos tratos, y estaba en lo cierto al expresar tal preocupación.

El gobierno español también alegó que las autoridades rusas habían prometido permitir a observadores independientes visitar a Murad Gasayev, solicitante de asilo checheno, en caso de que fuera extraditado a Rusia, a pesar de que era manifiesto el riesgo de que sufriera tortura a su regreso. Basándose parcialmente en estos argumentos, la Audiencia Nacional rechazó el recurso de Murad Gasayev contra su extradición. Sin embargo, los observadores designados por las autoridades españolas durante el proceso no habían sido consultados sobre estos acuerdos y se negaron por principio a realizar las visitas previstas en ellos. Murad Gasayev fue extraditado en diciembre de 2008 y, conforme a las garantías de las autoridades rusas, recibió la visita de funcionarios españoles, pero no de observadores independientes. Las autoridades rusas lo pusieron en libertad sin cargos ni juicio en agosto de 2009. Tanto él como su familia han sido hostigados y amenazados constantemente por agentes rusos encargados de hacer cumplir la ley.

Las tribulaciones de Sami Ben Khemais Essid y Murad Gasayev ponen de manifiesto la falacia de que se pueda confiar en las promesas de trato humano hechas por gobiernos cuya policía, servicios de seguridad, personal penitenciario u otros agentes torturan y maltratan habitualmente a las personas devueltas. Está claro que tales garantías no tienen fiabilidad. Los dos casos expuestos, y otros que se detallan en el presente informe, ilustran varios fallos fundamentales inherentes a estas promesas diplomáticas: los extremos a los que llegan algunos gobiernos emisores para convencer a los tribunales de que las garantías pueden “funcionar”, como tergiversar los acuerdos establecidos (por ejemplo, afirmar que determinado órgano independiente hará un seguimiento de la persona en cuestión sin haber consultado a dicho órgano); la falta de medios efectivos del gobierno emisor para proteger a la persona una vez realizada la transferencia; la ausencia de buena voluntad o de capacidad para garantizar que el Estado receptor (ya reconocido como un país en el que se practican la tortura, los malos tratos y otras violaciones de derechos humanos, a menudo con impunidad) respeta los derechos de la persona devuelta; la falta de incentivos en ambos gobiernos para admitir que se han infringido las garantías y para investigar tales casos; y el ámbito impreciso

de las promesas, por ejemplo cuánto tiempo se supone que afectarán a una determinada persona.

Desde hace tiempo, Amnistía Internacional refuta el argumento de que las garantías diplomáticas, bilaterales e imposibles de hacer cumplir, que un gobierno ofrezca a otro sean una salvaguardia fiable contra las violaciones graves de derechos humanos, especialmente contra la tortura y otros malos tratos. Estas promesas carentes de fiabilidad, hechas al margen del sistema de tratados internacionales multilaterales creado expresamente para obligar a los gobiernos a contribuir al esfuerzo mundial por impedir la tortura, socavan la prohibición absoluta contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que incluye la prohibición de enviar personas a lugares donde corran peligro de sufrir tales abusos (principio de no devolución o *non-refoulement*). Es indefendible la afirmación de que los mecanismos de vigilancia posteriores al retorno pueden corregir las deficiencias de una legislación, un sistema judicial y un régimen penitenciario o de detención que permiten que prospere la tortura. Como demuestran la investigación y el análisis que contiene este informe, la vigilancia esporádica por sí sola no elimina el riesgo de tortura u otros malos tratos que se cierne sobre una persona concreta, y ningún órgano de vigilancia independiente y digno de crédito ha hecho nunca tal aseveración.

Sami Ben Khemais Essid y Murad Gasayev engrosan la lista de individuos a quienes los gobiernos califican de amenazas para la seguridad nacional o sospechosos de terrorismo y que han sido deportados, expulsados, extraditados o transferidos de algún otro modo (incluso mediante entregas ilegales) por países europeos -o amenazados con tales transferencias- a lugares donde corren peligro de sufrir tortura u otros malos tratos, pese a las promesas de los países receptores de que garantizarán su seguridad a su regreso. Algunos países europeos usaron garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos en unos pocos casos de expulsión y extradición previos a los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos. Sin embargo, a raíz de los atentados, ha aumentado notablemente el número de países europeos que han adoptado o intentado adoptar esta práctica.

Además de estas devoluciones de Italia a Túnez y de España a Rusia respectivamente, Amnistía Internacional y otras organizaciones de derechos humanos han documentado casos de devoluciones de Austria a Rusia, de Georgia a Rusia, de Suecia a Egipto y de Turquía a Uzbekistán, donde se han infringido las garantías diplomáticas de trato humano y donde los detenidos en cuestión han sufrido tortura o malos tratos o han sido sometidos a otras violaciones de derechos humanos a su regreso, como permanecer recluidos en régimen de incomunicación sin acceso a familiares, abogados u otras personas. En diversos países de Europa se ha intentado devolver a personas, pero algún tribunal ha interrumpido la devolución o los procedimientos no han concluido. En varios casos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado una orden por la que obliga a un Estado a suspender la devolución hasta que el Tribunal revise la causa.

Tribunales nacionales de países europeos como Alemania, Eslovaquia, Francia, Países Bajos y Reino Unido, entre otros, han determinado que las garantías diplomáticas de autoridades de países como Argelia, Libia, Rusia, Túnez y Turquía no son fiables y han suspendido las expulsiones y extradiciones cuando la persona en cuestión corría el riesgo de sufrir tortura u otros malos tratos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha emitido cinco fallos desde febrero de 2008, incluido el de la causa de Sami Ben Khemais Essid, en los que determina

que las garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos ofrecidas por las autoridades de Colombia, Túnez, Turkmenistán y Uzbekistán no mitigan el riesgo de malos tratos de la persona devuelta. Hasta ahora, el Tribunal Europeo nunca ha permitido una transferencia basada en garantías diplomáticas desde un Estado europeo a un país en el que la tortura se practique habitualmente o en el que las personas pertenecientes a determinados grupos estén especialmente expuestas a sufrir tortura.

Diversos organismos intergubernamentales, entre ellos varios procedimientos especiales de las Naciones Unidas (ONU) y comités del Parlamento Europeo y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, han instado expresamente a los Estados miembros a que se abstengan de usar garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos. Manfred Nowak, relator especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura, observó en el informe que presentó en febrero de 2010 al Consejo de Derechos Humanos de la ONU que, tal como ha afirmado “en repetidas ocasiones”, “las garantías diplomáticas relativas a la tortura no son más que un intento de eludir la naturaleza absoluta del principio de no devolución (*non-refoulement*)”.¹

Las comunicaciones individuales presentadas desde 2003 ante órganos de vigilancia de los tratados de la ONU, entre otros ante el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos, han dado lugar a tres decisiones que determinaron que las garantías diplomáticas ofrecidas por Egipto y Turquía no eran suficientes para reducir el riesgo de tortura denunciado por el demandante. Ningún órgano de vigilancia de la ONU ha fallado nunca a favor de un gobierno que, invocando promesas de trato humano hechas por el país receptor, haya devuelto o intentado devolver a una persona a un lugar en el que esté expuesta a sufrir tortura.

Organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales de derechos humanos han expresado casi unánimemente su oposición al uso de garantías diplomáticas contra la tortura, basándose en gran medida en investigación sobre el terreno efectuada en muchos países donde se practica la tortura. Por ejemplo, el informe presentado en febrero de 2009 por el Panel de Juristas Eminentes de la Comisión Internacional de Juristas pide a los Estados que reafirmen su compromiso con el principio de no devolución (*non-refoulement*) y los insta a que “no confíen en garantías diplomáticas u otro tipo de acuerdos no vinculantes destinados a transferir a personas cuando exista un riesgo real de violaciones graves de los derechos humanos”.²

A pesar de las abundantes críticas sobre el uso de garantías diplomáticas, muchos gobiernos siguen intentando conseguirlas, pues tratan de justificar la devolución de personas a las que consideran amenazas para la seguridad nacional o sospechosos de terrorismo. Tal como demuestran la investigación y las opiniones que contiene este informe, los gobiernos usan las garantías diplomáticas en beneficio propio para librarse de extranjeros presuntamente involucrados en actos de terrorismo, en vez de juzgarlos por los delitos de los que se los acusa. Sin embargo, el derecho internacional prohíbe de forma absoluta la tortura y otros malos tratos, incluido el envío de una persona a un lugar en el que corra peligro de sufrir tales abusos: su condición o los delitos de los que sea sospechosa son factores irrelevantes y no deben tenerse en cuenta a la hora de valorar el riesgo.

Amnistía Internacional insta a los Estados miembros de la Unión Europea y del Consejo de Europa a que rechacen inequívocamente el fracasado experimento de aceptar promesas de trato humano, volubles e imposibles de hacer cumplir, ofrecidas por gobiernos que torturan, y a que renueven su compromiso de cumplir la obligación absoluta de no enviar a personas, con independencia de su condición o del delito que presuntamente hayan cometido, a lugares donde estén expuestas a sufrir tortura u otros malos tratos. Queda suficientemente claro que no se puede confiar en las promesas de trato humano hechas en tales circunstancias y que los gobiernos europeos ya no deben recurrir a ellas para presentar como medidas “respetuosas con los derechos humanos” lo que en realidad son devoluciones a lugares en los que hay riesgo de tortura.

El presente informe trata exclusivamente sobre las novedades más recientes en el uso que hacen los gobiernos europeos de garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos.³ No es un estudio exhaustivo de todos los casos registrados en la región del Consejo de Europa, sino un esfuerzo por seleccionar casos e iniciativas de países europeos que tienen especial relevancia para ilustrar el uso creciente de las garantías diplomáticas en nombre de la lucha antiterrorista, el papel de los tribunales nacionales y regionales (y de otros organismos internacionales) como baluarte contra esta práctica y la labor continua de campaña y defensa dirigida a poner fin a estos usos de una vez por todas.

OPOSICIÓN A LAS GARANTÍAS DIPLOMÁTICAS

La prohibición mundial de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes obliga a los gobiernos a tomar medidas explícitas para proscribir tales abusos, impedir que ocurran, enjuiciar a quienes participen en actos de tortura y proporcionar reparación y rehabilitación a las víctimas. La prohibición, además de proscribir el uso de la tortura u otros malos tratos por parte de actores estatales, obliga a los gobiernos a abstenerse de expulsar, devolver, extraditar o transferir de algún otro modo a una persona a otro país cuando haya motivos de peso para creer que podría ser sometida a tortura u otros malos tratos. Este aspecto de la prohibición de la tortura, el principio de no devolución (*non-refoulement*), es una herramienta importantísima en la prevención de la tortura, pero se está arremetiendo contra ella en todo el mundo.

Algunos gobiernos afirman que expulsar por la fuerza a extranjeros a quienes consideran amenazas para la seguridad nacional o sospechosos de terrorismo a lugares donde las fuerzas de seguridad, los servicios de inteligencia o la policía usan la tortura habitualmente es una medida antiterrorista necesaria que les permite librar a sus países de amenazas indeseadas. Además, argumentan que, al obtener promesas de los gobiernos receptores (en forma de garantías diplomáticas) de que no torturarán a las personas que se les envía, cumplen sus obligaciones relativas a la prohibición de la tortura. Amnistía Internacional cuestiona esa afirmación.

La oposición de Amnistía Internacional, tanto de principio como en la práctica, a las garantías diplomáticas se ha hecho constar en diversos documentos de campaña, así como

en declaraciones conjuntas emitidas en colaboración con otras organizaciones de derechos humanos.⁴ En síntesis, esta oposición tiene dos vertientes: primero, está inspirada en el principio de que es necesario respetar el marco internacional existente de protección de los derechos humanos, que es jurídicamente vinculante; segundo, desde una perspectiva más práctica, se basa en las deficiencias intrínsecas de las garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos al no ser fiables, eficaces ni suficientes. Considerados en conjunto, estos motivos de preocupación justifican que se censure el uso de garantías diplomáticas por la clara amenaza que suponen para los mecanismos internacionales destinados a erradicar la tortura y las devoluciones a lugares donde hay riesgo de tortura, y que se critiquen también las formas más concretas que tienen los gobiernos de afirmar que se puede confiar en el funcionamiento de estas promesas, cuando las investigaciones realizadas indican claramente lo contrario.

En primer lugar, la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes obliga a todos los gobiernos a tomar medidas explícitas encaminadas a erradicar estos abusos en todo el mundo.⁵ La prohibición de la tortura y otros malos tratos sigue plenamente vigente en todo momento y lugar y respecto de todas las personas: no se permite ninguna excepción ni siquiera en situaciones de conflicto armado o cualquier otra emergencia que “pongan en peligro la vida de la nación”.⁶ En virtud del derecho consuetudinario y del derecho de los tratados, todos los Estados tienen un interés jurídico, individual y colectivo, en asegurar que se impide y se prohíbe a otros países practicar la tortura y los malos tratos y que se protege a todas las personas de tales tratos, en cualquier momento y lugar.⁷ En dicho interés jurídico está implícita la obligación general de colaborar y utilizar de buena fe los mecanismos internacionales destinados a hacer cumplir la ley y a proporcionar remedio para lograr estos objetivos.⁸ Esta obligación cobra más fuerza al ser también la prohibición de la tortura una norma imperativa de *jus cogens* del derecho internacional.⁹

Cuando se busca la obtención de garantías diplomáticas contra la tortura u otros malos tratos, el Estado que envía da prioridad a lo que se percibe como interés nacional en “llegar a un acuerdo” para “librarse” de la persona en cuestión, por encima del respeto a la obligación jurídica absoluta de no devolución (*non-refoulement*) que se le debe a dicha persona y a otros Estados, con el fin de no exponer a nadie a sufrir tortura u otros malos tratos.¹⁰ El Estado emisor tampoco activa el mecanismo jurídico establecido para procurar que el país receptor cumpla las obligaciones jurídicas que le incumben respecto a la situación general imperante de tortura y otros malos tratos. De este modo, el Estado que envía tolera implícitamente, y en la práctica tal vez incluso fomenta, que se perpetúen los actos reiterados de tortura en el Estado receptor. Como ha afirmado el Panel de Juristas Eminentes, “se recurre a las garantías diplomáticas de forma indebida como medio de ‘delegar’ exclusivamente en el Estado receptor la responsabilidad que conlleva la prohibición absoluta de la tortura. Esto socava la naturaleza verdaderamente *internacional* del deber de impedir y prohibir la tortura”.¹¹

Durante decenios, los Estados y la sociedad civil mundial se han esforzado por crear este sistema internacional, basado en el consenso de que la tortura es una de las violaciones más abominables de los derechos humanos. Este sistema se ve profundamente socavado cuando los Estados tratan de eludirlo mediante promesas bilaterales no vinculantes de que no se infligirá tortura. Confiar en estas promesas permite a los Estados desatender y rehuir sus

obligaciones jurídicas, por ejemplo evitando la rendición de cuentas y los remedios efectivos por la vulneración de la prohibición absoluta de la tortura y de otros malos tratos y soslayando la prohibición de transferir a personas a lugares donde corren peligro de sufrir tales abusos.

El segundo aspecto de la oposición de Amnistía Internacional a las garantías diplomáticas se deriva de las deficiencias intrínsecas que les impiden ser una salvaguardia fiable contra la tortura y otros malos tratos. Entre estos problemas, de los que se dan ejemplos en apartados *infra*, cabe mencionar los siguientes:

- Teniendo en cuenta la naturaleza absoluta de la prohibición de la tortura en el derecho internacional, su condición de crimen de derecho internacional y el estigma asociado a su uso, los gobiernos que practican habitualmente la tortura lo niegan;¹²
- Negar la práctica de la tortura se vuelve plausible porque el Estado no suele investigar las denuncias de tortura ni hace rendir cuentas a los responsables, lo cual genera un entorno de impunidad para los autores de los abusos; y porque la tortura se practica habitualmente en secreto, con la connivencia de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y otros agentes del Estado, incluso personal médico en algunos casos, y ante el convencimiento de que nadie tendrá que rendir cuentas por los abusos;
- Las personas sometidas a tortura y otros malos tratos temen por lo general denunciar los abusos sufridos a sus abogados, familiares o a observadores por miedo a represalias contra ellas o sus familias;
- Las garantías diplomáticas bilaterales no son jurídicamente vinculantes y carecen de mecanismos que obliguen a cumplirlas, por lo que, si se denuncia que se han infringido, queda al arbitrio de los dos gobiernos concernidos la opción de asumir voluntariamente la responsabilidad de investigar tal vulneración y de hacer rendir cuentas a los autores;
- Los gobiernos no tienen incentivo alguno para reconocer que se han infringido las garantías diplomáticas, y de hecho es fuerte el estímulo que los lleva a permanecer en la ignorancia o a hacer caso omiso de presuntos incumplimientos; tal reconocimiento no sólo equivaldría a admitir que los gobiernos habían violado la prohibición absoluta de la tortura y enviado a personas a lugares donde correrían peligro de ser torturadas, sino que además probablemente complicaría las iniciativas encaminadas a valerse de garantías en el futuro;
- Incluso cuando el gobierno que envía detecta que se han incumplido las garantías diplomáticas, nada indica que vaya a haber consecuencias diplomáticas graves y no se dispone de medios para asegurar el cese de los incumplimientos o la protección efectiva de la persona afectada;
- Al intentar devolver a personas por medio de garantías diplomáticas negociadas bilateralmente respecto a transferencias por motivos de “seguridad” o “terrorismo”, puede que se esté calificando de “terroristas” a personas a las que el país receptor no consideraba como tales en el pasado; por ello, tal vez las propias garantías expongan a estas personas a sufrir malos tratos a su regreso.

VIGILANCIA POSTERIOR AL RETORNO

En los últimos años, algunos gobiernos han afirmado que la vigilancia posterior al retorno puede hacer compatible el uso de garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos con las obligaciones internacionales de derechos humanos.¹³ La dilatada experiencia de Amnistía Internacional en la observación de violaciones reiteradas de derechos humanos en todo el mundo muestra claramente que ningún mecanismo de vigilancia posterior al retorno convertirá las garantías diplomáticas en una alternativa aceptable al respeto riguroso de la prohibición absoluta de transferir a personas a lugares en los que existe riesgo de tortura u otros malos tratos. Estos sistemas de vigilancia *ad hoc* omiten irremediablemente los elementos institucionales, jurídicos y políticos más amplios que permiten que, al implantar determinadas formas de vigilancia general de todos los lugares de detención (y, por tanto, de todas las personas detenidas) en un país, se reduzca potencialmente la incidencia de los malos tratos en todo el territorio de dicho país a largo plazo, en combinación con otras medidas.

Sin embargo, como ha reconocido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los mecanismos de vigilancia que abarcan todo el sistema no pueden garantizar que se dispensa un trato humano a personas concretas. En varios casos relacionados con la devolución de personas presuntamente peligrosas para la seguridad nacional desde Italia a Túnez, el Tribunal destacó la investigación llevada a cabo por organizaciones de derechos humanos, como Amnistía Internacional, que documentaban actos graves de tortura y malos tratos contra estos detenidos en Túnez. Concluyó que varios informes internacionales mencionaban numerosos casos habituales de tortura y malos tratos infligidos en Túnez a personas sospechosas o declaradas culpables de terrorismo y que las visitas del Comité Internacional de la Cruz Roja a prisiones tunecinas no eliminaban el riesgo de sufrir tratos contrarios al artículo 3 (prohibición de la tortura y otros malos tratos).¹⁴

Por otra parte, las visitas a uno o varios detenidos concretos después de su retorno los pone en una situación insostenible: la persona en cuestión se ve obligada a decidir entre guardar silencio o denunciar los abusos a sabiendas de que se averiguará sin duda que ha sido ella quien ha originado la información. Como se ha señalado *supra* y ha confirmado la investigación llevada a cabo por Amnistía Internacional, incluso aunque el detenido decidiese arriesgarse a denunciar los abusos cuando todavía está a merced de los agresores, es poco probable que el Estado que envía o el Estado receptor estén dispuestos a reconocer que se ha infligido tortura u otros malos tratos tras el regreso de la persona en cuestión. Admitirlo equivaldría a reconocer que se ha infringido una obligación básica del derecho internacional de los derechos humanos y a aceptar el fracaso de las garantías, lo cual posiblemente frustraría toda iniciativa de recurrir a tales acuerdos en el futuro.

Algunos gobiernos (especialmente el de Reino Unido, en el contexto de las negociaciones de “memorandos de entendimiento” con algunos países para la expulsión de ciudadanos de estos países por medio de garantías diplomáticas) han buscado organizaciones nacionales o locales y han concluido acuerdos con ellas para que realicen visitas de seguimiento a las personas devueltas. Por ejemplo, la Comisión Etíope de Derechos Humanos ha accedido a visitar a los ciudadanos etíopes expulsados de Reino Unido y devueltos a Etiopía. El Centro

de Estudios de Derechos Humanos Adaleh fue designado por el gobierno jordano y confirmado por el gobierno británico para que vigilase el trato dispensado a ciudadanos jordanos devueltos de Reino Unido a Jordania en virtud de un acuerdo bilateral de expulsión entre los dos países.

Ninguno de estos organismos tiene un mandato amparado por la ley que les permita acceder sin trabas ni previo aviso a todos los lugares de detención en sus países ni gozan de la influencia o la autoridad necesarias para garantizar que, si se detecta la existencia de tortura u otros malos tratos, se emprenderá una investigación independiente e imparcial de las denuncias, se hará rendir cuentas a los autores y se ofrecerá un remedio a las víctimas.

En la práctica, el seguimiento de la situación de personas concretas una vez devueltas en virtud de garantías diplomáticas contrasta drásticamente con el prerrequisito fundamental de un mecanismo adecuado de vigilancia que abarque todo el sistema, a saber, asegurar que un amplio número de detenidos reciben visitas en condiciones suficientes de privacidad para que las autoridades no sepan qué personas han proporcionado qué información. De este modo se contribuye a proteger a los detenidos de sufrir represalias y a convencerlos mejor de que pueden dar información crítica sin exponerse. La ausencia de un mecanismo de cumplimiento o de remedio en el caso de que se infrinjan las garantías diplomáticas no hace más que poner de relieve la ineficacia de unas garantías destinadas a impedir un daño que nunca puede repararse verdaderamente.

En efecto, en la formulación de la Convención de la ONU contra la Tortura, que establece que todas las víctimas de tortura tienen derecho a “reparación [...] incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible”,¹⁵ los propios Estados reconocen que, en realidad, no es factible lograr una “rehabilitación completa” en los casos de tortura: por la naturaleza misma de la tortura, lo máximo a lo que puede aspirarse es una “rehabilitación lo más completa posible”. Una vez que ha ocurrido, nada puede borrar totalmente las secuelas de la tortura en la víctima. Precisamente fue el reconocimiento de la naturaleza irreparable del daño causado por la tortura (y por otras violaciones similares de derechos humanos) lo que dio lugar a la obligación de no devolución (*non-refoulement*).¹⁶

Ningún mecanismo de vigilancia posterior al retorno, por muy riguroso que sea, puede cambiar la naturaleza irreparable del daño causado por la tortura. Además, no puede hablarse con seriedad de un verdadero efecto preventivo o disuasorio de los sistemas de vigilancia cuando no forman parte de un marco establecido con una trayectoria demostrada no sólo en detectar casos de abuso, sino también en hacer comparecer de forma sistemática y plena a todos los responsables ante la justicia, en poner fin de inmediato a todo abuso posterior y en reducir realmente la incidencia de la tortura. Por eso, ningún tipo de “vigilancia posterior al retorno” es capaz de abordar la incompatibilidad básica de las garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos con las obligaciones internacionales de derechos humanos. Como observaba el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, “es un gran error poner en peligro a las personas al experimentar con garantías tan dudosas”.¹⁷

AUTORIDAD Y JURISPRUDENCIA INTERNACIONALES

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

En un caso de 1996 en el que Reino Unido pretendía expulsar a un sij llamado Karamjit Singh Chahal a India, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos opinó por primera vez sobre la fiabilidad de las garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos hechos por el gobierno de un país donde personas en situaciones similares a las del demandante están expuestas habitualmente a sufrir tortura. En la causa *Chahal v. United Kingdom*, el Tribunal determinó que la prohibición de devolver a personas a lugares donde hay riesgo de tortura o tratos inhumanos o degradantes (como establece el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) es absoluta y no admite excepciones. En respuesta al argumento de Reino Unido de que Karamjit Singh Chahal era una amenaza para la seguridad nacional, el Tribunal aclaró que, en el contexto de la prohibición absoluta de devolver a una persona a una situación de riesgo de tortura u otros malos tratos, “las actividades del individuo en cuestión, por indeseables o peligrosas que sean, no pueden ser un elemento de juicio principal”. El Tribunal calificó los malos tratos infligidos por ciertos miembros de las fuerzas de seguridad indias en el Punjab a ciudadanos sijes de “problema recalcitrante y persistente. A la vista de esta situación, el Tribunal no cree que las garantías [diplomáticas] mencionadas *supra* proporcionen al Sr. Chahal un aval adecuado para su seguridad”.¹⁸

El Tribunal Europeo ha reafirmado con contundencia los principios expuestos en la causa *Chahal v. United Kingdom* en varias sentencias dictadas entre 2008 y 2010: *Saadi v. Italy*, *Ismoilov v. Russia*, *Ryabikin v. Russia*, *Ben Khemais v. Italy* y *Klein v. Russia*. El Tribunal todavía no ha determinado que la expulsión de una persona en virtud de garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos viole *per se* el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, sí ha “advertido sobre el uso de garantías diplomáticas contra la tortura hechas por un Estado en el que la tortura es endémica o persistente”¹⁹ y ha observado que “las garantías diplomáticas no son por sí mismas suficientes para asegurar la protección adecuada contra el riesgo de malos tratos cuando fuentes fiables han denunciado prácticas empleadas o toleradas por las autoridades que contravienen de forma manifiesta los principios del Convenio”.²⁰ De hecho, en cada una de las cinco causas, el Tribunal determinó de forma contundente que las garantías diplomáticas recibidas por el Estado que enviaba a la persona en cuestión no eran suficientes para protegerla de sufrir abusos a su regreso al país receptor.

En la sentencia de la causa *Saadi v. Italy*, dictada en febrero de 2008, el Tribunal Europeo falló que las garantías tales como las ofrecidas por las autoridades tunecinas, que se limitan a repetir obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales y otras obligaciones jurídicas de ámbito nacional, “no son en sí mismas suficientes para asegurar la protección adecuada [...] cuando [...] fuentes fiables han denunciado prácticas empleadas o toleradas por las autoridades que contravienen de forma manifiesta los principios del Convenio”.²¹

El Tribunal Europeo llegó incluso más lejos y articuló lo que hasta ahora es su enfoque en casos en los que median garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos. Incluso aunque el gobierno tunecino hubiera dado garantías más detalladas, “eso no habría eximido al Tribunal de su obligación de examinar si tales garantías servirían, en su aplicación práctica, para asegurar suficientemente al demandante que estaría protegido frente al riesgo de sufrir un trato prohibido por el Convenio [...]. El peso que debe concederse a las garantías del Estado receptor depende, en cada caso, de las circunstancias vigentes en el momento preciso”.²²

La sentencia dictada en abril de 2008 en la causa *Ismoilov v. Rusia* detuvo la inminente extradición de 13 refugiados uzbekos de Rusia a Uzbekistán: “El Tribunal no considera que las garantías ofrecidas por las autoridades uzbekas sean una salvaguardia fiable contra el riesgo de malos tratos.”²³ Del mismo modo, tomando en consideración las lamentables condiciones de detención en Turkmenistán y la práctica de la tortura y otros malos tratos, el Tribunal determinó en su sentencia de junio de 2008 sobre la causa *Ryabikin v. Rusia* que la extradición prevista de un presunto delincuente de guante blanco a Turkmenistán violaba la prohibición de devolución (*refoulement*) prevista en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal argumentó que las garantías de Turkmenistán no eran suficientes para brindar protección adecuada contra los malos tratos.²⁴

Sami Ben Khemais Essid ya había sido expulsado a Túnez, en contravención de una orden de medidas provisionales, cuando el Tribunal falló en febrero de 2009 que las garantías diplomáticas ofrecidas por Túnez no eran suficientes para proteger a Sami Ben Khemais Essid de los malos tratos y que Italia había vulnerado el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.²⁵ La sentencia de la causa *Ben Khemais* invocó la decisión del Tribunal en la causa *Saadi*, que concluía que varios informes internacionales mencionaban numerosos casos habituales de tortura y malos tratos infligidos en Túnez a personas sospechosas o declaradas culpables de terrorismo; que las visitas del Comité Internacional de la Cruz Roja a prisiones tunecinas no eliminaban el riesgo de sufrir tratos contrarios al artículo 3, y que las autoridades no investigaron casi ningún caso ni llevaron a los presuntos autores ante la justicia.²⁶

Los principios básicos expuestos en la causa *Saadi* se reiteraron en la sentencia de abril de 2010 sobre *Klein v. Rusia*.²⁷ En esta causa, el Tribunal Europeo determinó que Rusia vulneraría el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en el caso de que extraditase a un mercenario israelí a Colombia (donde había sido declarado culpable de delitos relacionados con el terrorismo en virtud de la legislación colombiana) a pesar de las garantías diplomáticas de trato humano ofrecidas por las autoridades colombianas. El Tribunal cuestionó el “valor” de las garantías colombianas, y citó el criterio establecido en la causa *Saadi*, según el cual las garantías diplomáticas eran “insuficientes” cuando contrastaban con fuentes fiables que denunciaban prácticas abusivas de las autoridades, contrarias a los principios consagrados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.²⁸

Desde abril de 2010, el Tribunal Europeo tiene pendientes varias causas en las que se dirime la cuestión de las garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos. Cabe mencionar las siguientes: *Othman v. United Kingdom*, sobre una expulsión prevista de Reino Unido a Jordania (véase *infra* el apartado sobre Reino Unido); *Atmaca v. Germany*, sobre una extradición prevista de Alemania a Turquía (véase *infra* el apartado sobre Alemania), y *Bilasi-*

Ashri v. Austria, sobre una devolución a Egipto prevista anteriormente (véase *infra* el apartado sobre Austria).

En las sentencias de las causas *Saadi*, *Ismoilov*, *Ryabikin*, *Ben Khemais* y *Klein*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reafirmado su hondo compromiso con el principio de no devolución (*non-refoulement*) establecido en la causa *Chahal*. De este modo, el Tribunal ha manifestado su rechazo a socavar la prohibición absoluta de enviar a una persona a un lugar donde corra un peligro real de tortura u otros malos tratos y, por tanto, a dar el visto bueno a la negociación entre los Estados de dudosos acuerdos bilaterales de “derechos humanos” bajo cuerda. Con toda seguridad, las causas pendientes se beneficiarán de las dudas que parece mostrar el Tribunal sobre la fiabilidad de los “pactos entre caballeros” en forma de garantías diplomáticas ofrecidas por Estados donde la tortura y otros malos tratos son generalizados o endémicos o se ejercen contra un grupo al que pertenece la persona a la que se pretende devolver.

ÓRGANOS DE VIGILANCIA DE LOS TRATADOS

El Comité contra la Tortura ha emitido interpretaciones autorizadas de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en virtud de la Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en lo que respecta a la práctica de solicitar y obtener garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos con el fin de devolver a personas consideradas una amenaza para la seguridad nacional.

El Comité contra la Tortura ha adoptado un enfoque similar al establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues ha optado por valorar caso por caso si el retorno entraña riesgos y si las garantías diplomáticas son suficientes. Sin embargo, en sus conclusiones y recomendaciones de 2006 sobre el informe periódico de Estados Unidos, el Comité contra la Tortura reprendió al gobierno estadounidense por tratar de justificar el programa de entregas dirigido por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) con el argumento de que ésta obtenía garantías diplomáticas del país receptor en el caso de que la persona en cuestión corriera peligro de sufrir tales abusos al ser entregada. El Comité expresó preocupación por el secretismo de tales operaciones, la falta de escrutinio judicial y la ausencia de un seguimiento del trato recibido por la persona devuelta, y afirmó categóricamente que Estados Unidos no debía recurrir a garantías diplomáticas de Estados que “violan sistemáticamente las disposiciones de la Convención”.²⁹ El Comité se abstuvo de descartar por completo el uso de garantías diplomáticas y afirmó que Estados Unidos debía “disponer y cumplir procedimientos claros para obtener esas seguridades [garantías], con un mecanismo judicial adecuado de reexamen, y mecanismos efectivos de vigilancia aplicables tras el regreso”.³⁰

No obstante, en ninguno de los casos relativos a las comunicaciones recibidas de particulares ha considerado el Comité suficientes las garantías diplomáticas contra la tortura como para permitir una transferencia que, de otro modo, estaría prohibida por el artículo 3 de la Convención contra la Tortura. En dos de los tres casos sobre los que se han emitido opiniones -*Agiza vs. Suecia* (expulsión de Suecia a Egipto) y *Pelit vs. Azerbaiyán* (extradición de Azerbaiyán a Turquía)-, el Comité rechazó las garantías diplomáticas de los gobiernos egipcio y turco por hallarlas insuficientes y determinó que Suecia y Azerbaiyán respectivamente habían violado el artículo 3. En el tercer caso, *Attia vs. Suecia*, como se explica *infra*, el

gobierno sueco no reveló información crucial al Comité sobre la fiabilidad de las garantías contra la tortura presentadas por el gobierno egipcio. En ausencia de esta información, el Comité asumió que Hanan Attia no correría peligro a su regreso. El Comité corrigió esa suposición en el caso *Agiza* cuando averiguó que las garantías diplomáticas de las autoridades egipcias afectaban tanto a Hanan Attia (la esposa de Ahmed Agiza) como al propio Ahmed Agiza, y afirmó que la obtención de las garantías, “que por otra parte no proporcionaban ningún mecanismo para su cumplimiento, no bastaba para protegerle contra este riesgo manifiesto”.³¹

Ahmed Agiza y Mohamed al Zari, solicitantes de asilo egipcios, fueron detenidos en Estocolmo en diciembre de 2001 por funcionarios suecos encargados de hacer cumplir la ley. La policía sueca los golpeó durante el traslado al aeropuerto de Bromma. Posteriormente ambos fueron transferidos a agentes de la CIA y entregados a Egipto, donde sufrieron tortura y malos tratos bajo custodia egipcia. El gobierno sueco afirmó que antes de la transferencia había obtenido de las autoridades egipcias garantías diplomáticas contra el riesgo de tortura y otros malos tratos, de pena de muerte y de juicio sin garantías.

Tras el secuestro y la expulsión de su esposo, Hanan Attia, esposa de Ahmed Agiza, y sus cinco hijos se ocultaron y después presentaron una comunicación individual al Comité contra la Tortura aduciendo que, si se los expulsaba, tal como estaba previsto, Suecia violaría las obligaciones contraídas en virtud de la Convención contra la Tortura. Hanan Attia presentó información al Comité según la cual, pese a las garantías diplomáticas, Ahmed Agiza había sufrido malos tratos bajo custodia egipcia. Basándose en gran medida en información del gobierno sueco a partir de informes de las visitas de seguimiento a Ahmed Agiza posteriores a su devolución, el Comité falló en noviembre de 2003 que Egipto cumplía sus garantías diplomáticas y que, por tanto, Hanan Attia no correría peligro al regresar.³²

Cuando el Comité contra la Tortura recibió la comunicación de Ahmed Agiza para su examen, se descubrió que el gobierno sueco no había revelado por completo un informe de seguimiento de enero de 2002 que contenía denuncias de Ahmed Agiza y Mohamed al Zari de que los habían golpeado y les habían infligido otros malos tratos bajo custodia egipcia en las semanas posteriores a su retorno. Esta información, combinada con las denuncias posteriores de Ahmed Agiza de que también lo habían sometido a otros abusos, como descargas eléctricas, indujo al Comité a determinar en mayo de 2005 que Ahmed Agiza corría realmente peligro de ser torturado en el momento en que fue entregado a Egipto y que las garantías diplomáticas de Egipto no proporcionaban suficiente salvaguardia contra este riesgo manifiesto de tortura y otros malos tratos.

En noviembre de 2006, el Comité de Derechos Humanos averiguó un hecho similar que ponía de manifiesto que Suecia había infringido el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en el caso de Mohamed al Zari.³³

Las sentencias de los casos *Agiza* y *Alzery* son las únicas decisiones de órganos judiciales o cuasi judiciales que se han pronunciado sobre cuestiones relativas a las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados frente a la tortura, como el uso de garantías diplomáticas carentes de fiabilidad, en relación con el programa de entregas que el gobierno estadounidense puso en marcha en el contexto de la “guerra contra el terror” emprendida a escala mundial tras los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos.³⁴

Estos casos refuerzan la idea de que los mecanismos de vigilancia posterior al retorno no pueden por sí mismos impedir los malos tratos; que a los gobiernos les interesa que no salga a la luz ningún incumplimiento de las garantías incluso aunque se detecte, y que el gobierno que envía apenas tiene influencia ante el gobierno receptor para investigar, y ya no digamos para impedir o remediar eficazmente un posible abuso. Las autoridades egipcias han rechazado en varias ocasiones las tentativas del gobierno sueco de que se emprendiera una investigación imparcial y exhaustiva sobre las denuncias de tortura de Ahmed Agiza y Mohamed al Zari; sin embargo, las relaciones diplomáticas entre Suecia y Egipto no parecen haberse resentido en absoluto³⁵ (véase *infra* el apartado sobre Suecia para obtener información actualizada sobre estos casos).

Elif Pelit, acusada de tener vínculos con el Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK), fue extraditada de Azerbaiyán a Turquía en octubre de 2006 en función de garantías diplomáticas de las autoridades turcas. Motivada por la orden de extradición, Elif Pelit había presentado una comunicación individual al Comité contra la Tortura, la tercera que recibía el Comité sobre la cuestión de las garantías diplomáticas.³⁶ Elif Pelit fue extraditada a pesar de que el Comité emitió una solicitud de medidas provisionales en la que pedía a las autoridades azerbaiyanas que demorasen la extradición hasta que el Comité pudiera examinar su caso. Antes de viajar a Azerbaiyán, Elif Pelit había obtenido la condición de refugiada en Alemania en 1998, al exponer que la habían torturado bajo custodia en Turquía a mediados de la década de 1990. Presentó al Comité contra la Tortura datos de que la mayoría de presos asociados al PKK estaban reclusos en cárceles turcas de tipo F, donde los malos tratos habían sido y seguían siendo un problema grave de derechos humanos.

En mayo de 2007, el Comité contra la Tortura falló que Azerbaiyán había violado el artículo 3 de la Convención contra la Tortura, pese a las garantías de trato humano de las autoridades turcas. El Comité se preguntaba por qué las autoridades azerbaiyanas no habían respetado la condición de refugiada de Elif Pelit, sobre todo “en circunstancias en que la situación general de personas como la autora y las experiencias del pasado de la autora planteaban verdaderos problemas en relación con el artículo 3”.³⁷ El argumento del gobierno azerbaiyano de que Turquía había prometido y en efecto permitió la vigilancia posterior al retorno no convenció al Comité de que Azerbaiyán hubiera cumplido las obligaciones que le incumbían con arreglo a la Convención:

El Comité también observa que las autoridades azeríes recibieron garantías de Turquía por vía diplomática relativas al maltrato, con lo cual se reconocía que la expulsión, sin más, suponía problemas en relación con el maltrato. Si bien después de la expulsión se procedió a cierto grado de vigilancia de la situación de la autora, el Estado Parte no ha dado al Comité las garantías necesarias para que éste pueda determinar de manera independiente si ha sido o no satisfactoria (véase el caso Agiza c. Suecia), tampoco ha explicado con suficientes detalles en qué consistió la vigilancia ni las medidas que se adoptaron a fin de garantizar que ésta fuera, realmente y desde el punto de vista de la autora, objetiva, imparcial y suficientemente fiable.³⁸

En el caso *Pelit*, el Comité contra la Tortura reafirmó claramente que la obligación de no devolución (*non-refoulement*) afecta a transferencias realizadas en el marco de una extradición; que no es necesario contar con la prueba del maltrato a una persona *después* de su regreso para determinar si se ha infringido el artículo 3, y que el Comité espera realizar

una valoración independiente de toda garantía diplomática o mecanismo de vigilancia posterior al retorno para alcanzar su propia conclusión sobre si las garantías reducirían eficazmente el riesgo de abusos una vez retornada la persona en cuestión.

DATOS DE CASOS POR PAÍS

La siguiente recopilación de información sobre el uso de garantías diplomáticas por gobiernos europeos no es exhaustiva. Se han seleccionado determinados casos de países clave que demuestran los extremos a los que llegan algunos gobiernos para justificar la devolución de personas por presuntos motivos de seguridad nacional valiéndose de garantías diplomáticas poco fiables e insuficientes. En varios países, los tribunales han sido un baluarte contra esta práctica, pues han suspendido devoluciones previstas reconociendo que las garantías de gobiernos que facilitan la tortura son, por su propia naturaleza, poco fiables. En otros casos, los gobiernos han devuelto a personas con el visto bueno de los tribunales nacionales.

ALEMANIA

En el pasado, el gobierno alemán solicitaba garantías diplomáticas caso por caso en expulsiones y extradiciones, pero en julio de 2009 adoptó formalmente un reglamento administrativo que prevé el uso de garantías en casos de “terrorismo internacional”.³⁹ Amnistía Internacional y otras organizaciones de derechos humanos hicieron campaña contra la aprobación de este reglamento y pidieron al gobierno alemán que no legitimara el uso de garantías carentes de fiabilidad contra la tortura, pero fue en vano.⁴⁰

El reglamento es el instrumento mediante el cual se aplica la Ley de Residencia (*Aufenthaltsgesetz*), que regula la entrada, la residencia y el empleo de los ciudadanos extranjeros en Alemania. Fue aprobado por el Consejo Federal (*Bundesrat*) en septiembre de 2009 y publicado por el Ministerio del Interior en octubre del mismo año.⁴¹ Por tanto, ahora existe un reglamento sobre este aspecto del derecho administrativo alemán que prevé el uso de garantías diplomáticas en expulsiones realizadas por el Ministerio Federal del Interior por motivos de seguridad nacional.

La Ley de Residencia prohíbe la expulsión de personas a países donde haya riesgo de tortura, pena de muerte, peligro para la vida o la integridad física, o privación de la libertad, o cuando la expulsión contraviene las obligaciones contraídas por Alemania en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos.⁴² Según el reglamento, el Ministerio Federal del Interior puede solicitar garantías diplomáticas contra estas violaciones en casos de devolución relacionados con el “terrorismo internacional”, pero “debe asegurarse de que las autoridades competentes del Estado de destino [Estado receptor] cumplen las garantías”.⁴³ Con arreglo a este reglamento, si las autoridades alemanas comprueban que el país receptor es capaz de cumplir las garantías, el supuesto inicial de que existe riesgo de tortura u otros malos tratos tras el retorno podrá quedar refutado a los efectos de la legislación alemana.

Causas recientes ante tribunales alemanes ponen de manifiesto que tal vez el poder judicial ejerza de barrera contra el aparente plan del gobierno de institucionalizar el uso de garantías en ciertos casos.

En enero de 2009, el Tribunal Administrativo de Dusseldorf, Renania del Norte-Westfalia, detuvo la expulsión de un hombre jordano, a quien el gobierno calificaba de amenaza para la seguridad nacional, aduciendo el riesgo de tortura y otros malos tratos que correría a su regreso. Aunque el gobierno alemán no había solicitado garantías diplomáticas a las autoridades jordanas, el Tribunal determinó que, incluso en el caso de que se hubieran obtenido, no habrían bastado para permitir la expulsión de este hombre.⁴⁴

En marzo de 2009, el Tribunal Administrativo de Dusseldorf falló que no podía expulsarse a Túnez a un hombre tunecino, calificado de amenaza para la seguridad nacional por el gobierno, pese a las garantías diplomáticas ofrecidas por las autoridades tunecinas.⁴⁵ El Tribunal concluyó que las garantías de Túnez “no eran jurídicamente vinculantes [...] y eran escasamente fiables o comprobables por su naturaleza” y que, por lo tanto, no protegerían de la tortura u otros malos tratos tras el retorno.⁴⁶

En el pasado, Amnistía Internacional ya había manifestado su oposición al uso de garantías diplomáticas en expulsiones y extradiciones efectuadas desde Alemania.

En mayo de 2006, por ejemplo, un tribunal de apelación alemán determinó que, para poder ordenar la extradición de Hasan Atmaca -ciudadano turco presuntamente vinculado con el Partido de los Trabajadores Kurdos (PKK)-, el gobierno turco debía dar garantías diplomáticas. En una nota verbal, las autoridades turcas afirmaron que ingresarían a Hasan Atmaca en una prisión de alta seguridad de tipo F; que se “considerarían favorablemente” las solicitudes que cursasen los representantes de la embajada alemana para visitarlo, pese a que por lo general tales visitas no están permitidas, y que el personal de la embajada podría recopilar información sobre su situación bajo custodia.⁴⁷ En mayo de 2007, el Tribunal Administrativo de Darmstadt resolvió que Hasan Atmaca debía obtener la condición de refugiado y que no debía ser extraditado a Turquía. La Oficina Federal de Migración y Refugiados presentó un recurso contra esta decisión que todavía está pendiente. Las autoridades alemanas han dicho que no aprobarán la extradición hasta que se concluya el proceso de condición de asilo. La legislación alemana en materia de asilo no prohíbe extraditar a refugiados reconocidos, lo cual contraviene el derecho internacional.⁴⁸ En octubre de 2008, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó medidas provisionales en favor de Hasan Atmaca, y su causa todavía está pendiente ante este tribunal.

Amnistía Internacional considera preocupante que, al prever el uso de garantías diplomáticas contra la tortura u otros malos tratos en el reglamento por el que se aplica la Ley de Residencia, el gobierno alemán podrá emplear las garantías de forma habitual en todos los casos de expulsión o extradición relacionados con la seguridad nacional. Además, tal medida puede animar a otros gobiernos a emprender iniciativas similares, con lo que proliferará el uso de garantías carentes de fiabilidad a expensas de la salvaguardia contra la tortura, que se materializa cuando los gobiernos observan la obligación absoluta de no devolución (*non-refoulement*).

AUSTRIA

Recientemente, el gobierno austriaco parece haber adoptado una posición de principios contraria al uso de las garantías diplomáticas frente a la tortura, pese a que en el pasado intentó extraditar a personas en dos casos distintos.

Muhammad Abd al Rahman Bilasi-Ashri, ciudadano egipcio presuntamente relacionado con grupos islamistas radicales, solicitó por primera vez asilo en Austria en 1995. En Egipto, un tribunal de seguridad del Estado lo había declarado culpable *in absentia* y condenado a 15 años de prisión por pertenencia a una organización terrorista. El gobierno egipcio solicitó su extradición por primera vez en 1998. El gobierno austriaco intentó satisfacer la solicitud de extradición cursada por Egipto, a pesar de que había indicios de que Muhammad Abd al Rahman Bilasi-Ashri corría peligro de sufrir tortura y otros malos tratos si regresaba a Egipto.⁴⁹ Un tribunal austriaco rechazó el recurso que éste presentó contra su extradición en 2001, pero condicionó su retorno a que el gobierno austriaco obtuviese garantías diplomáticas de las autoridades egipcias de que no sería maltratado y de que volvería a ser juzgado con garantías ante un tribunal civil. El gobierno egipcio rechazó la solicitud de garantías, por lo que se suspendió el proceso de extradición.

El gobierno austriaco volvió a intentar extraditarlo en 2005, tras haber recibido garantías diplomáticas de las autoridades egipcias. En junio de 2005, el Tribunal Regional austriaco de Krems decidió que la extradición de Muhammad Abd al Rahman Bilasi-Ashri era lícita, ya que no había nuevos datos o pruebas que motivaran un cambio en la decisión de 2001 que autorizaba la extradición si las autoridades egipcias accedían a cumplir ciertas condiciones sobre el trato que debían dispensarle una vez devuelto. El recurso de Muhammad Abd al Rahman Bilasi-Ashri fracasó en septiembre de 2005. En aquel momento, Amnistía Internacional expresó con preocupación que Muhammad Bilasi-Ashri correría un grave peligro de sufrir tortura y otras violaciones de derechos humanos si regresaba a Egipto.⁵⁰ En noviembre de 2005, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos emitió una orden de medidas provisionales, en cumplimiento de la cual se suspendió el proceso de extradición. El examen del caso de Muhammad Abd al Rahman Bilasi-Ashri sigue pendiente en el Tribunal Europeo.

En otro caso diferente, Akhmet A., ciudadano ruso, fue extraditado a Rusia en febrero de 2004 pese a que estaba pendiente un procedimiento de concesión de asilo, después de que el fiscal general ruso solicitara su extradición por cargos de secuestro de dos militares rusos y adquisición y posesión ilegales de armas. El Tribunal Regional de Apelación austriaco concedió la solicitud de extradición basándose en las garantías del fiscal general, incluidas en la solicitud de extradición, de que se respetarían los derechos humanos de Akhmet A. a su regreso a Rusia. Según información a la que ha tenido acceso Amnistía Internacional, tras la extradición de Akhmet A. a Rusia se presentaron allí más cargos penales en su contra que no estaban relacionados con la solicitud de extradición. Además, Amnistía Internacional recibió informes que hacían temer que agentes rusos encargados de hacer cumplir la ley hubieran maltratado a Akhmet A. durante la detención previa al juicio tras su regreso a Rusia.⁵¹ Aunque el Comité Internacional de la Cruz Roja confirmó que había visitado a Akhmet A. en Rusia mientras éste se hallaba detenido, el informe del seguimiento de su situación era confidencial.⁵²

En los informes periódicos cuarto y quinto combinados presentados en marzo de 2009 al Comité contra la Tortura, el gobierno austriaco afirmó lo siguiente: “Cuando los tribunales

determinen que haya peligro concreto de tortura o malos tratos, debe rechazarse la petición de extradición. El ofrecimiento de garantías diplomáticas no es admisible. Austria nunca, en la medida en que ello pueda verificarse, ha ordenado una extradición a cambio de garantías diplomáticas de protección contra la tortura".⁵³ En respuesta, el Comité contra la Tortura pidió a Austria que le proporcionase información actualizada sobre el caso de Muhammad Abd al Rahman Bilasi-Ashri, y concretamente que le indicase en qué medida era compatible este caso con la afirmación del gobierno austriaco de que nunca había ordenado una extradición a cambio de tales garantías.⁵⁴

La respuesta de Austria a la pregunta del Comité revela que el gobierno austriaco ha reconsiderado su postura sobre las garantías diplomáticas:

Austria tiene un firme compromiso con la prohibición absoluta de la tortura y con el pleno respeto por las obligaciones de los Estados en relación con las extradiciones, en particular con arreglo al artículo 3 de la Convención contra la Tortura y del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que puntualizan que la extradición a un tercer país es admisible sólo cuando puede asegurarse que la persona que va a ser extraditada no será sometida a tortura ni tratos inhumanos o degradantes. Las garantías diplomáticas no podrán disipar las dudas de que la persona que va a ser extraditada pueda ser sometida a tortura o a tratos inhumanos o degradantes.

*Conforme a esta política, no se ha efectuado ninguna extradición a cambio de garantías diplomáticas. En el caso del Sr. Bilasi-Ashri tampoco se ha ordenado su extradición, por lo que sigue viviendo en Austria.*⁵⁵

La posición del gobierno austriaco sobre las garantías diplomáticas -entre otros asuntos relacionados con la aplicación por Austria de diversas recomendaciones formuladas por organismos de vigilancia de los tratados de la ONU- quedó confirmada en declaraciones hechas a Amnistía Internacional desde el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia en 2009.⁵⁶ Amnistía Internacional pide a las autoridades austriacas que sigan manifestando ante la ONU, la Unión Europea y el Consejo de Europa su compromiso de no usar garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos, y de instar a otros gobiernos a que adopten una posición similar.

BOSNIA Y HERZEGOVINA

En los últimos años, Estados Unidos ha presionado al gobierno de Bosnia y Herzegovina para que retire la nacionalidad bosnia a algunas personas (en su mayoría, de origen árabe) y las expulse bajo el supuesto de que son una amenaza para la seguridad nacional de Bosnia y Herzegovina. La mayoría de estas personas llegaron al país durante la guerra que se libró entre 1992 y 1995 y lucharon en las filas de la Unidad Muyahidín del Ejército de Bosnia y Herzegovina, formada principalmente por voluntarios extranjeros de países musulmanes. Supuestamente, los combatientes extranjeros debían ser repatriados después de la guerra, pero, en lugar de ello, a muchos se les concedió la ciudadanía.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, los servicios de inteligencia occidentales se interesaron por los ex combatientes, entre ellos por Imad al Husin.⁵⁷ Este ciudadano sirio obtuvo la nacionalidad bosnia al contraer matrimonio con una mujer bosnia. En 2001 se revocó su naturalización sin que se celebrase ninguna vista, por motivos no especificados de seguridad nacional. El 6 de octubre de 2008, las autoridades de

Bosnia y Herzegovina detuvieron a Imad al Husin en Sarajevo y lo llevaron a un centro de detención de los servicios de inmigración de Lukavica, en espera de su posible expulsión a Siria.⁵⁸ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos intervino a finales de 2008 y pidió al gobierno bosnio que no lo expulsase hasta que el Tribunal Constitucional examinase su caso.

En octubre de 2008, Amnistía Internacional, el Comité de Helsinki para los Derechos Humanos en Bosnia y Herzegovina y Human Rights Watch exhortaron a las autoridades bosnias a que no expulsaran a Imad al Husin a Siria, donde correría un riesgo grave de sufrir tortura y otros malos tratos, y a que lo liberasen inmediatamente del centro de detención de inmigrantes. Estas organizaciones, que temían que las autoridades bosnias usasen garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos para transferir a Imad al Husin y a otras personas, pidieron expresamente a las autoridades bosnias que no solicitasen garantías diplomáticas al gobierno sirio.⁵⁹

Amnistía Internacional ha reiterado sus llamamientos al gobierno de Bosnia y Herzegovina para que no solicite garantías de protección contra la tortura; el más reciente de ellos concernía a otro ex miembro de la Unidad Muyahidín del Ejército de Bosnia y Herzegovina. En enero de 2010, Amnistía Internacional instó a las autoridades bosnias a que se abstuvieran de expulsar a Ammar al Hanchi a Túnez -donde estaría expuesto a sufrir tortura, otros malos tratos y juicio sin las debidas garantías- y a que no se valiesen de las garantías diplomáticas del gobierno tunecino para devolver a Al Hanchi.⁶⁰ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha emitido una orden de medidas provisionales en contra de la expulsión hasta que el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina tome una decisión sobre este caso.⁶¹

DINAMARCA

El gobierno danés promueve desde hace tiempo la prevención de la tortura, tanto en Europa como en todo el mundo. Sin embargo, en abril de 2008 la prensa publicó comentarios de la entonces ministra de Justicia, Lene Espersen, en los que señalaba la disposición del gobierno danés a barajar la posibilidad de usar garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos para expulsar a personas acusadas por el gobierno de ser amenazas para la seguridad nacional desde Dinamarca a sus países de origen o a terceros países. Posteriormente, el gobierno danés creó un grupo de trabajo encargado de estudiar esta cuestión.⁶²

En junio de 2008, Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la Comisión Internacional de Juristas y Redress Trust enviaron una carta conjunta al gobierno de Dinamarca en la que lo instaban a que no aceptase el uso de garantías diplomáticas contra la tortura para devolver a personas.⁶³ En lugar de ello, las organizaciones exhortaron al gobierno a que encomendara al grupo de trabajo que se centrase en las medidas adicionales que podría tomar Dinamarca, tanto individualmente como en colaboración con otros Estados y con organizaciones internacionales, para trabajar más eficazmente con el resto de países a fin de erradicar las causas de las violaciones graves de derechos humanos, como la tortura y otros malos tratos y los juicios sin las debidas garantías, que existen en los países a los que Dinamarca tenía prohibido devolver a personas.

En el informe de febrero de 2009 sobre la visita que hizo a Dinamarca en mayo de 2008, el relator especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura, Manfred Nowak, pidió a las

autoridades danesas que abandonaran el concepto de las garantías diplomáticas como medio de expulsar a personas a lugares donde estarían expuestas a tortura y que se centrasen en emprender iniciativas amplias, entre ellas, iniciativas conjuntas de la Unión Europea, para impedir y erradicar la tortura en Oriente Medio, Norte de África y otras partes del mundo.⁶⁴

El gobierno danés hizo caso omiso de los llamamientos del relator especial y de las ONG. En febrero de 2009, el Ministerio de Refugiados, Inmigración e Integración publicó un libro blanco elaborado por un comité de expertos sobre la “expulsión administrativa de extranjeros considerados un peligro para la seguridad del Estado”.⁶⁵ En el capítulo de las garantías diplomáticas, el comité concluye que, aunque éstas son extremadamente problemáticas, existe un estrecho margen para usarlas en ciertas circunstancias. Según el comité, “no puede descartarse que exista la posibilidad de usar garantías diplomáticas de un modo que no vulnere el derecho internacional, pero las opciones son limitadas”.⁶⁶

El comité formuló el conjunto de requisitos que, en su opinión, debían cumplirse para considerar fiables y suficientes las garantías diplomáticas: 1) Las garantías no podrán ser una declaración amplia de intenciones, sino un acuerdo jurídico de redacción muy precisa sobre el trato que se dará a las personas a su regreso al país de origen; 2) Las garantías deberán contener disposiciones que estipulen claramente el derecho del Estado que deporta o expulsa a vigilar, mediante acceso directo, las circunstancias, condiciones de vida y bienestar de la persona expulsada; y 3) Se incluirán disposiciones claras sobre las consecuencias de cualquier vulneración de las garantías que conlleve daño o viole los derechos humanos de la persona devuelta.⁶⁷ Por todas las razones expuestas en el presente informe, Amnistía Internacional discrepa profundamente con las conclusiones del comité en que tales elementos puedan eliminar el riesgo real de tortura u otros malos tratos de una persona cuya devolución, de no mediar estas garantías, estaría prohibida.

Es especialmente preocupante que el libro blanco sugiera la posibilidad de delegar en los mecanismos nacionales de prevención previstos por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura la tarea de vigilar el trato dispensado a las personas devueltas a sus países de origen o a terceros países en virtud de garantías diplomáticas.⁶⁸ Esta propuesta podría animar a los gobiernos emisores a invocar el sistema de visitas de seguimiento que debe establecerse con arreglo al Protocolo Facultativo para justificar el envío de personas a países donde estarán expuestas a sufrir tortura u otros malos tratos.⁶⁹

El propósito del Protocolo Facultativo, y de la creación de los mecanismos nacionales de prevención prevista en él, es reducir gradualmente y en todo el territorio de un país la incidencia de la tortura y otros malos tratos mediante un proceso de visitas continuadas a todos los lugares de detención y de diálogo confidencial con las autoridades. Ese sistema nunca se concibió para proporcionar protección a personas concretas, y no pretende tener la capacidad para ello. Resulta muy alarmante que el comité de expertos danés invoque este sistema novato de prevención de la tortura como medio posible de justificar la devolución de personas a lugares donde correrán un riesgo de ser torturados que podría evitarse por completo simplemente respetando la obligación de no devolución (*non-refoulement*). Si un país aplica plenamente y de buena fe el Protocolo Facultativo, podrá, con el paso de los años y la existencia de otros elementos críticos como la eliminación de la impunidad en la ley y en la práctica, contribuir a una situación futura en la que los riesgos que justifican actualmente la prohibición de devolución dejen de existir. Sin embargo, la presencia en un país de

instituciones creadas con arreglo al Protocolo Facultativo no puede por sí misma ser un factor relevante. Primero habrá que demostrar que tales mecanismos reducen la incidencia real de la tortura y, en particular, el riesgo que tiene una persona concreta de sufrir tal abuso, para luego considerarlos un factor importante en la valoración del riesgo que entraña el retorno. Ninguna devolución puede basarse en conjeturas sobre los posibles efectos futuros de tal sistema de visitas, ni en interpretaciones erróneas del propósito y la capacidad de las visitas previstas en el Protocolo Facultativo cuando está en juego la protección de personas concretas, y no la reforma gradual de todo el sistema.

Aunque es improbable que la mayoría de los países receptores acepten las condiciones establecidas por el comité de expertos, a Amnistía Internacional le preocupa mucho que el gobierno danés dé el visto bueno al uso de garantías diplomáticas contra la tortura, en el grado que sea. Precisamente porque se ve a sí mismo como un adalid de la lucha contra la tortura, el gobierno danés debería demostrar liderazgo y adoptar políticas encaminadas a la prevención que garanticen la máxima protección de las personas expuestas a la tortura. En casos de deportación, extradición u otra forma de expulsar por la fuerza a ciudadanos extranjeros, esa protección máxima está garantizada si el Estado cumple la obligación absoluta de no devolución (*non-refoulement*), es decir, el deber inicial de no exponer a la persona al riesgo de tortura mediante la transferencia. Por el contrario, las conclusiones del comité de expertos revelan que las autoridades danesas se reservan el derecho a deportar o expulsar de algún otro modo a personas a lugares donde hay riesgo de tortura u otros malos tratos basándose en garantías que no pueden, por su falta intrínseca de fiabilidad, proporcionar una salvaguardia contra tales abusos.

ESLOVAQUIA

En junio de 2008, Amnistía Internacional acogió con satisfacción la sentencia del Tribunal Constitucional de Eslovaquia sobre el caso de Mustapha Labsi, solicitante de asilo argelino al que el gobierno eslovaco acusaba de ser una amenaza para la seguridad nacional. Mustapha Labsi fue detenido originalmente en Eslovaquia en virtud de una solicitud de extradición cursada por Argelia. El Tribunal Constitucional concluyó que la decisión del Tribunal Supremo, de 22 de enero de 2008, que autorizaba la extradición de Mustapha Labsi con arreglo a garantías diplomáticas de las autoridades argelinas, violaba el derecho a la tutela judicial y no tenía en cuenta plenamente la situación de los derechos humanos en Argelia.⁷⁰

El Tribunal Constitucional reafirmó el deber absoluto de las autoridades de no devolver a ninguna persona a un país en el que corra un riesgo real de sufrir tortura u otros malos tratos. La obligación de Eslovaquia de no usar garantías diplomáticas estaba implícita en la crítica que hacía la sentencia a una decisión del Tribunal Regional de Bratislava, de noviembre de 2007, y a la resolución del Tribunal Supremo, de enero de 2008.

Posteriormente, el Tribunal Supremo revisó el caso de Mustapha Labsi y el 7 de agosto de 2008 resolvió que no podía ser expulsado a Argelia, pues allí corría peligro de sufrir violaciones graves de derechos humanos, como tortura y otros malos tratos. Quedó en libertad pero volvió a ser detenido de inmediato, en aplicación de una orden de expulsión emitida en 2006. Mustapha Labsi volvió a solicitar asilo, que le fue denegado en octubre de 2008. En octubre de 2009, el Tribunal Regional de Bratislava confirmó la decisión de la Oficina de Migración de rechazar la solicitud de asilo. Mustapha Labsi huyó a Austria en diciembre de 2009 y fue devuelto a Eslovaquia el 11 de marzo de 2010.⁷¹

Amnistía Internacional pide a las autoridades eslovacas que cumplan la decisión del Tribunal Supremo y se abstengan de expulsar o extraditar a Mustapha Labsi a Argelia. Además, a la luz de las resoluciones dictadas en la causa *Labsi*, el gobierno debe abandonar todo plan de usar estas garantías en el futuro con la intención de devolver a personas por presuntos motivos de seguridad nacional.

ESPAÑA

La extradición de Murad Gasayev, de etnia chechena, de España a Rusia en diciembre de 2008 en virtud de garantías diplomáticas de las autoridades rusas es el primer caso conocido de uso de garantías diplomáticas por el gobierno español.⁷²

En 2005, las autoridades españolas denegaron la solicitud de asilo de Murad Gasayev sobre la base de información confidencial a la que ni él ni su abogado tuvieron acceso, por lo que no pudieron impugnarla. Las autoridades rusas acusaron públicamente a Murad Gasayev de participar en un atentado cometido en junio de 2004 por un grupo armado contra edificios gubernamentales de la república de Ingusetia. Él ha afirmado que cinco agentes encargados de hacer cumplir la ley que llevaban la cara tapada lo detuvieron en agosto de 2004 y lo llevaron a las dependencias principales del Departamento del Servicio Federal de Seguridad de Ingusetia, donde fue torturado durante tres días e interrogado sobre el atentado. No se presentaron cargos contra él por el atentado y quedó en libertad.

Amnistía Internacional ha recibido informes según los cuales el nombre de Murad Gasayev había sido mencionado por otro hombre detenido en relación con los atentados de junio de 2004 y presuntamente sometido a tortura u otros malos tratos en enero de 2005. Durante su juicio, este hombre se retractó de las declaraciones hechas en el interrogatorio al que lo habían sometido agentes de una unidad investigadora de la Dirección de la Fiscalía General del Distrito Federal Sur, con sede en Osetia del Norte. El fiscal general ruso no informó a las autoridades españolas sobre la retirada de la declaración que incriminaba a Murad Gasayev.

Organizaciones no gubernamentales rusas han documentado diversos abusos relacionados con los atentados de junio de 2004, como tortura y otros malos tratos de sospechosos y numerosas violaciones del derecho a un juicio con las debidas garantías.⁷³ Amnistía Internacional ha entrevistado a varias personas cuyas declaraciones concuerdan con esta información.⁷⁴ El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, que normalmente hace el seguimiento de forma confidencial y transmite los resultados únicamente al gobierno concernido -a menos que el gobierno autorice la publicación, que suele ocurrir en la mayoría de los casos-, tomó la extraordinaria decisión de emitir, entre 2001 y 2007, tres declaraciones públicas sin el consentimiento del gobierno ruso, en las que expresaba graves motivos de preocupación sobre actos de tortura, otros malos tratos y detenciones ilegales practicados por funcionarios en Chechenia. En sus declaraciones, el Comité observaba que casi nunca se llevaban a cabo investigaciones efectivas sobre denuncias de malos tratos o detención ilegal y que las autoridades rusas no habían reaccionado adecuadamente a los motivos de preocupación planteados por el Comité.⁷⁵ En su propio caso, Murad Gasayev presentó pruebas al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de que Rusia había infringido las garantías ofrecidas en casos similares en el pasado.⁷⁶

Pese a estos indicios creíbles del riesgo de tortura que correría Murad Gasayev en caso de ser devuelto, la Audiencia Nacional aprobó en febrero de 2008 la solicitud de extradición sobre

la base de garantías diplomáticas de la Fiscalía General rusa según las cuales no se condenaría a Murad Gasayev a muerte ni a cadena perpetua sin libertad condicional, y podría recibir visitas del Comité de la ONU contra la Tortura (aparentemente para impedir los malos tratos) mientras estuviese detenido. Al descubrir que el Comité contra la Tortura no realiza visitas a centros de detención y que Rusia no es parte en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, que prevé que otro órgano de la ONU visite periódicamente los lugares de detención, la Audiencia Nacional pidió que se le garantizase que el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura podría hacer un seguimiento de la detención de Murad Gasayev.

Sin embargo, no se consultó al Comité Europeo para la Prevención de la Tortura sobre las garantías diplomáticas ofrecidas por la Fiscalía General rusa hasta después de que la Audiencia Nacional hubiera aprobado la solicitud de extradición. Cuando se le informó de las garantías, el Comité Europeo respondió que, por cuestión de principios, no estaba dispuesto a asumir la tarea de vigilar la detención de Murad Gasayev en Rusia en las condiciones establecidas en las garantías, debido a las dudas sobre la poca fiabilidad de las garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos.

El 31 de diciembre de 2008, las autoridades españolas extraditaron a Murad Gasayev a Rusia, aunque a la Audiencia Nacional sólo se le garantizó que el personal de la embajada española en Moscú podría visitarlo durante la detención. En una carta dirigida a la Audiencia, el Ministerio de Justicia español afirmó que, aunque no había precedentes de tales funciones en la embajada española, otras misiones diplomáticas en Moscú habían realizado tareas similares, si bien “con ciertas dificultades”.⁷⁷ La carta también decía que, en tales casos, la práctica general era visitar al detenido una vez llegado a Rusia y otra vez tras dictarse la sentencia definitiva.

Tras llegar a Rusia, Murad Gasayev fue detenido en Moscú, antes de ser trasladado a un centro de prisión preventiva situado en Piatigorsk. Según la información de que dispone Amnistía Internacional, entre el 31 de diciembre de 2008 y el 9 de febrero de 2009, Murad Gasayev había recibido una visita de su abogado y una visita de un representante de la embajada española. A su familia no se le ha dado permiso para visitarlo.⁷⁸

El 28 de agosto de 2009, Murad Gasayev quedó en libertad porque había expirado el periodo máximo en el que podía permanecer en detención preventiva. En junio se habían retirado la mayoría de los cargos que pesaban contra él, pero las autoridades rusas lo mantuvieron recluido dos meses más. El fiscal no halló pruebas que lo vincularan al atentado de junio de 2004. Sin embargo, según le consta a Amnistía Internacional, Murad Gasayev sigue acusado formalmente de pertenencia a un grupo armado y de adquisición ilegal de armas. Estos cargos persisten a pesar de que las personas que se sabe que “confesaron” que Murad Gasayev había participado en un grupo armado retiraron posteriormente sus “confesiones”.

Debido al hostigamiento de que han sido objeto desde la detención de Murad Gasayev, los familiares siguen temiendo por la seguridad de Murad y por la suya propia en Rusia. En septiembre de 2009, el abogado de éste contó a Amnistía Internacional que funcionarios encargados de hacer cumplir la ley habían amenazado en repetidas ocasiones al hermano, la madre y otros familiares de Murad Gasayev, y que él mismo estaba “completamente aterrorizado” y “vivía en un estado de constante intimidación”.⁷⁹ Según los informes, antes

de quedar en libertad, varios funcionarios advirtieron a su familia de que, “aunque lo suelten ahora, nos encargaremos de él, sin juicio y sin registro”.⁸⁰

Este caso pone de relieve varios motivos de preocupación acuciantes sobre la fiabilidad y la adecuación de las garantías y sobre su uso con el fin de expulsar a solicitantes de asilo y presuntas amenazas para la seguridad nacional. Además de que el gobierno español tergiversó información ante la Audiencia Nacional sobre la voluntad y capacidad de órganos independientes para vigilar el trato que se dispensaría a Murad Gasayev a su regreso, la Audiencia dio poco peso a abundantes datos creíbles sobre la exposición de las personas de etnia chechena a la tortura y otros malos tratos y sobre el incumplimiento por parte de Rusia de garantías que había dado en el pasado.

La historia de Murad Gasayev también ilustra claramente el mismo problema que surgió en el caso de Sami Ben Khemais Essid: ¿cuánto tiempo se aplican las garantías a una persona concreta, y qué ocurre cuando los riesgos persisten a largo plazo? Murad Gasayev solicitó asilo en España argumentando que sería perseguido y maltratado si regresaba. Ahora vive atemorizado por el hostigamiento y las amenazas que reciben él y su familia, a pesar de las garantías de trato humano que ofreció Rusia.

FRANCIA

Un tribunal francés ha reconocido sin ambages el peligro que corre una persona de etnia chechena en caso de ser devuelta a Rusia, a pesar de las promesas de las autoridades de Moscú sobre la seguridad de dicha persona a su regreso. En marzo de 2009, el Tribunal de Apelación de París rechazó una solicitud cursada por el gobierno ruso para la extradición de Ahmed Lepiev, checheno de 27 años sospechoso de haber participado en el homicidio de agentes de las fuerzas especiales en Daguestán en 1998. Ahmed Lepiev tenía 16 años cuando se cometieron los homicidios.

El Tribunal de Apelación determinó que Ahmed Lepiev quedaría expuesto a sufrir daños físicos y violaciones de su derecho a un juicio justo. Citando la investigación de Amnistía Internacional, el Tribunal observó que el riesgo de sufrir abusos se vería agravado por su condición de persona de etnia chechena, grupo que habitualmente es blanco de tortura, malos tratos y otras violaciones graves de derechos humanos.⁸¹ Por tanto, al final el Tribunal consideró insuficientes las garantías de trato humano que había solicitado y recibido de las autoridades rusas.

Por otra parte, los funcionarios franceses que participaron en 2006 en el grupo de especialistas en materia de derechos humanos y la lucha contra el terrorismo (DH-S-TER) del Consejo de Europa, si bien parecían rechazar la idea de que se pudiera confiar en garantías escritas en casos de riesgo de tortura, describieron una práctica en la que las autoridades francesas se valían del “contacto diplomático” con potenciales países receptores mediante el cual al parecer pretendían “asegurarse” de que la persona en cuestión no sería sometida, a su regreso, a ninguna medida restrictiva contraria al artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.⁸² Los funcionarios afirmaron que esto se hacía simplemente para “obtener información más precisa sobre la situación de la persona en caso de devolución” y que era una “precaución adicional” que no sustituía el examen ordinario sobre el cumplimiento del artículo 3 de cualquier devolución prevista. Lamentablemente, por tanto, no queda claro en último término cuál es la posición principal del gobierno francés sobre el

uso de las garantías diplomáticas, ya sean ofrecidas formalmente por escrito o de algún otro modo.

ITALIA

Desde 2008, el gobierno de Italia ha expulsado a varias personas acusadas de ser amenazas para la seguridad nacional a Túnez y a otros países. No en todos los casos hubo garantías diplomáticas, pero en los dos sobre los que se pronunció finalmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, éste determinó que las garantías ofrecidas por Túnez eran insuficientes (*Saadi v. Italy* y *Ben Khemais v. Italy*; véase *supra* el apartado sobre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos). Estos casos clave contribuyen notablemente a formar una jurisprudencia internacional, escasa pero en aumento, sobre la cuestión de las garantías diplomáticas.

A pesar de que esa jurisprudencia alude especialmente a Italia, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU no señaló el uso de garantías diplomáticas como un asunto preocupante en su examen del primer informe presentado por Italia, en febrero de 2010, en virtud del procedimiento relativamente nuevo del Consejo, a saber, el examen periódico universal.⁸³ El Consejo tampoco consideró problemática la costumbre de Italia de expulsar a personas consideradas amenazas para la seguridad nacional por el gobierno sin el debido proceso y en contravención de las medidas provisionales dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Antes del periodo de sesiones de febrero de 2010, Amnistía Internacional y otros grupos de derechos humanos enviaron al Consejo información por escrito en la que argumentaban que Italia debía dar explicaciones sobre el uso de garantías diplomáticas en expulsiones realizadas por motivos de seguridad nacional y que el Consejo debía recomendar a Italia que armonizase todas las medidas que adoptase en nombre de la lucha antiterrorista con sus obligaciones de derechos humanos. El Consejo no hizo suyas estas iniciativas.

En marzo de 2010, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que tiene el mandato de vigilar si los Estados cumplen las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, examinó el modo en que Italia había aplicado hasta entonces la sentencia del Tribunal en la causa *Ben Khemais v. Italy*.⁸⁴ El Comité de Ministros afirmó que las autoridades italianas estaban “plenamente comprometidas” a cumplir las medidas provisionales dictadas por el Tribunal Europeo y que el gobierno italiano había tomado medidas para recopilar información sobre la situación de Sami Ben Khemais Essid en prisión, “además de [contar con] las garantías diplomáticas dadas por las autoridades tunecinas”.⁸⁵

Sin embargo, los esfuerzos que ha hecho el gobierno italiano en el caso de Sami Ben Khemais Essid son un ejemplo claro de “mal y tarde”. Como deja bien claro este caso, una vez que se expulsa a la persona, el gobierno que envía tiene poco o nulo control sobre lo que le sucede después. Éste es un defecto intrínseco de las garantías diplomáticas que no se soluciona añadiendo parches a las condiciones concretas de tales garantías. Por mucho que se esfuerce el gobierno italiano a estas alturas, la cruda realidad es ésta: Sami Ben Khemais Essid fue devuelto a Túnez a pesar de correr un grave peligro de sufrir tortura y otros malos tratos, y de hecho ha denunciado que lo maltrataron bajo custodia.⁸⁶

Además de aplicar la sentencia de la causa *Ben Khemais*, el gobierno italiano debe instar a las autoridades tunecinas a que emprendan urgentemente una investigación efectiva e imparcial sobre las denuncias de tortura de Sami Ben Khemais Essid.

REINO UNIDO

El gobierno británico ha sido el promotor más acérrimo e influyente en Europa del uso de las garantías diplomáticas con el fin de devolver a personas a las que considera amenazas para la seguridad nacional a países donde estarán verdaderamente expuestas a sufrir violaciones graves de derechos humanos, como tortura u otros malos tratos. La política de “expulsiones con garantías”, adoptada con el objetivo declarado de combatir el terrorismo, se ha fomentado en varios ámbitos: en política nacional, respecto a casos relacionados con personas acusadas de ser una amenaza para la seguridad nacional y a las que el gobierno deseaba expulsar o extraditar a Argelia, Egipto, Etiopía, India, Jordania, Líbano, Libia y Rusia; ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como Estado demandado (*Chahal v. United Kingdom*, 1996 y *Othman v. United Kingdom*, pendiente de resolución) y como tercero interviniente (*Saadi v. Italy*, 2008), y en varios foros intergubernamentales, entre ellos, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, reuniones del G-6 y del G-8 y otros foros diversos del Consejo de Europa, por ejemplo el Comité de Expertos en Terrorismo.

Las autoridades de Reino Unido ya empezaron en 1992 a solicitar garantías diplomáticas en casos relacionados con asuntos de seguridad nacional⁸⁷ y, desde entonces, su política ha ido evolucionando hasta incluir “memorandos de entendimiento” generales negociados con los países más relevantes. El gobierno británico afirma que los memorandos de entendimiento proporcionan un marco para la expulsión de ciudadanos a los países con los que se han suscrito tales acuerdos. Los memorandos que se han negociado hasta ahora –con los gobiernos de Etiopía, Jordania, Líbano y Libia- contienen promesas de los países receptores de que se tratará con humanidad a las personas devueltas, no se las condenará a muerte y se les garantizará un juicio o, en su caso, un nuevo juicio con las debidas garantías.⁸⁸ Según se afirma en los acuerdos, Reino Unido prevé mecanismos de vigilancia posterior al retorno a cargo de organizaciones locales. El gobierno británico defiende que tal sistema de vigilancia proporciona “garantías reforzadas” y argumenta que éste es el rasgo diferenciador del modelo británico de garantías.⁸⁹

En el ámbito nacional se han planteado hondos motivos de preocupación por la política del gobierno británico de solicitar a Estados que practican la tortura garantías con el fin de eludir sus obligaciones relativas a la prohibición de la tortura. El Comité Conjunto de Derechos Humanos del Parlamento de Reino Unido emitió en mayo de 2006 un informe detallado en el que concluía que la política británica de emplear garantías diplomáticas para expulsar a personas acusadas de ser una amenaza para la seguridad nacional suscitaba en el Comité una “profunda preocupación de que la política del gobierno [...] exponga a las personas devueltas a un peligro real de sufrir tortura y otros tratos inhumanos o degradantes, sin ningún medio fiable de resarcimiento”.⁹⁰ El Comité también observó que la política del gobierno socavaba la prohibición absoluta de devolver a personas a lugares en los que hay riesgo de tortura y que amenazaba con situar a Reino Unido en una posición contraria a sus obligaciones internacionales vinculantes, ya que el uso de garantías “presenta un riesgo sustancial de que se torture realmente a las personas, con lo que Reino Unido incumpliría las obligaciones contraídas en virtud del artículo 3 de la Convención de la ONU contra la Tortura, así como del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos”.⁹¹ El Comité Especial de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes también expresó preocupación por la política británica relativa a la expulsión de personas a lugares donde corren un riesgo real de tortura y otros malos tratos.⁹²

En la esfera internacional, la política británica de “expulsión con garantías” ha sido criticada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU⁹³ y por el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa. Este último concluyó, tras una visita a Reino Unido en 2008, que las garantías diplomáticas “no se deberían usar nunca cuando la tortura y otros malos tratos cuentan con la tolerancia de los gobiernos y son una práctica generalizada”.⁹⁴ Manfred Nowak, relator especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura, ha afirmado que “el plan de Reino Unido de solicitar garantías diplomáticas con el fin de expulsar a personas pese al riesgo de tortura refleja una tendencia en Europa a eludir las obligaciones internacionales”.⁹⁵

A pesar de estas críticas, el informe anual del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, publicado en marzo de 2010, asegura que el gobierno de Reino Unido “seguirá negociando nuevos memorandos de entendimiento en 2010”.⁹⁶

Las decisiones del gobierno británico de expulsar a personas por medio de garantías diplomáticas y memorandos de entendimiento han sido impugnadas en numerosas ocasiones, lo que ha dado lugar a prolongados procesos judiciales. A continuación se detalla la situación en la que se encuentran algunos de los casos más representativos:

- **Etiopía:** El primer recurso contra el memorando de entendimiento suscrito con Etiopía se verá en abril de 2010 en la Comisión Especial de Apelaciones sobre Inmigración, tribunal que conoce de los recursos contra las expulsiones realizadas por razones de seguridad nacional. El memorando suscita grave preocupación debido a la pésima trayectoria de Etiopía en derechos humanos, reflejada, entre otros, en los siguientes factores: detenciones arbitrarias y uso de tortura y otros malos tratos contra detenidos, especialmente cuando se cree que tienen vínculos con grupos armados de oposición o con algunos partidos de la oposición;⁹⁷ entregas efectuadas en el cuerno de África; falta de independencia de la Comisión Etíope de Derechos Humanos, designada por Reino Unido como órgano encargado de la vigilancia posterior al retorno; y graves problemas en general a la hora de vigilar las violaciones de derechos humanos en Etiopía, debido a las restricciones y a la obstrucción del gobierno, por ejemplo, las trabas en el acceso de las familias, los abogados, los medios de comunicación y los organismos independientes de vigilancia como el Comité Internacional de la Cruz Roja a los detenidos.⁹⁸

- **Jordania:** La causa de Omar Othman (también conocido como Abu Qatada) -que corre peligro de ser expulsado a Jordania en virtud del memorando de entendimiento entre Jordania y Reino Unido- está pendiente de resolución en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.⁹⁹ En febrero de 2007, la Comisión Especial de Apelaciones sobre Inmigración desestimó el recurso de Omar Othman contra la expulsión. Tras un segundo recurso, el Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales determinó en abril de 2008 que Omar Othman no podía ser devuelto a Jordania porque, si era juzgado de nuevo en ese país, muy probablemente se esgrimirían contra él pruebas extraídas a un testigo clave mediante tortura, con lo cual el juicio sería una flagrante negación de justicia. Sin embargo, en febrero de 2009, el Tribunal Supremo de Reino Unido (los jueces lores) resolvió que no debía contradecirse la evaluación hecha inicialmente por la Comisión Especial sobre el riesgo que corría Omar Othman al ser devuelto, por lo que su recurso contra la expulsión fue desestimado definitivamente en la jurisdicción nacional. Ese mismo mes, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó una orden de medidas provisionales en la que indicaba que Omar Othman no debía ser expulsado mientras se revisase su caso. En octubre de 2009,

Amnistía Internacional, Human Rights Watch y JUSTICE (organización con sede en Londres afiliada a la Comisión Internacional de Juristas) remitieron conjuntamente al Tribunal Europeo un informe de *amicus curiae* en el que argumentaban que no podía confiarse en las garantías de trato humano en caso de devolución ofrecidas por gobierno jordano y que debería haberse dado a Omar Othman acceso a la información secreta sobre el riesgo inherente al retorno que analizó la Comisión Especial para alcanzar su conclusión original.

■ **Argelia:** El gobierno británico no ha suscrito formalmente ningún memorando de entendimiento general con Argelia, al parecer en gran medida porque las autoridades argelinas consideraban que tal acuerdo, incluidas las disposiciones relativas a la vigilancia posterior al retorno, sería una intromisión en su soberanía nacional.¹⁰⁰ En un canje de notas y notas verbales con el gobierno británico en julio de 2006, el presidente argelino accedió a negociar garantías bilaterales de trato humano y juicio justo caso por caso, que incluían la posibilidad de que el personal de la embajada de Reino Unido en Argel mantuviese contacto con las personas devueltas que no estuvieran detenidas y con los familiares más cercanos de los detenidos.¹⁰¹ En febrero de 2009, los jueces lores desestimaron los recursos presentados por dos ciudadanos argelinos contra su expulsión, confirmando como fiables las garantías ofrecidas por el gobierno de Argelia.¹⁰² Ese mismo mes, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó una orden de medidas provisionales por la que se suspendía la expulsión, y actualmente las causas de estos dos hombres están pendientes de resolución en el Tribunal Europeo. En su fallo, los jueces lores confirmaron sentencias anteriores de la Comisión Especial de Apelaciones sobre Inmigración y del Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales que autorizaban la expulsión de los dos hombres, a pesar de haber oído testimonios de que dos ciudadanos argelinos expulsados de Reino Unido a Argelia en enero de 2007 habían recibido malos tratos a su regreso.¹⁰³ El gobierno argelino no ofreció garantías diplomáticas de trato humano al gobierno británico en esos dos casos, pero les dijo directamente a los detenidos que les serían aplicables medidas de amnistía y que, por lo tanto, no serían procesados por ningún delito relacionado con el terrorismo. A su retorno, los dos hombres permanecieron detenidos unos 12 días bajo custodia de la policía de seguridad, donde se los interrogó y, según los informes, se los golpeó y amenazó. Ambos fueron enjuiciados y declarados culpables de “participación en una red terrorista que opera en el extranjero”.¹⁰⁴

■ **Libia:** En abril de 2008, el Tribunal de Apelación de Inglaterra y Gales confirmó una decisión adoptada previamente por la Comisión Especial de Apelaciones sobre Inmigración que admitía a trámite los recursos de dos ciudadanos libios contra su expulsión al estimar que las garantías del gobierno libio no eran suficientes para proteger a los dos hombres de un riesgo real de tortura u otros malos tratos en caso de ser devueltos a Libia.¹⁰⁵ En concreto, el Tribunal de Apelación determinó que no había motivos para discrepar con las conclusiones iniciales de la Comisión Especial, a saber, que se ejercía la tortura “ampliamente” contra opositores políticos al gobierno; que no se podía confiar en que las autoridades libias cumplieran las garantías, y que el mecanismo de vigilancia acordado (a cargo de una fundación supervisada por Saif al Islam al Gadafi, hijo del líder libio Muamar Gadafi) no era un elemento disuasorio suficiente contra la tortura y otros malos tratos.¹⁰⁶

Las autoridades de Reino Unido afirman a menudo que la sentencia relativa a los ciudadanos libios demuestra que los tribunales británicos detectarán cualquier problema o deficiencia que pueda haber en los memorandos de entendimiento suscritos por el gobierno. Sin embargo, Amnistía Internacional sostiene que las sentencias de los jueces lores en los casos

de Omar Othman y de los ciudadanos argelinos reflejan que los tribunales no defienden la prohibición absoluta de devolver a personas a lugares donde correrán peligro de sufrir tortura u otros malos tratos. Las sentencias dictadas en estos casos parecen haber envalentonado al gobierno británico, que sigue defendiendo con contundencia el uso de garantías y prevé alcanzar más memorandos de entendimiento en el futuro. Hay un dato alarmante: las sentencias de causas recientes ponen de manifiesto que Reino Unido ha empleado garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos para devolver a personas en contextos ajenos al de la seguridad nacional.¹⁰⁷

Amnistía Internacional ha instado repetidamente al gobierno británico a que abandone su política de “expulsiones con garantías” y reitera con urgencia este llamamiento.

SUECIA

Aunque el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos concluyeron que Suecia había violado la prohibición de devolución (*refoulement*) al expulsar a Ahmed Agiza y Mohamed al Zari a Egipto con arreglo a garantías diplomáticas, el gobierno sueco se negó a descartar el uso de garantías en el futuro. En su quinto informe periódico al Comité contra la Tortura, el gobierno sueco afirmó lo siguiente: “En casos raros y excepcionales puede existir la necesidad y puede considerarse posible obtener estas seguridades para garantizar la seguridad de una persona a la que se ha denegado la entrada o se ha expulsado cuando se la traslada al país receptor”.¹⁰⁸

De las conclusiones del Comité contra la Tortura también se desprendía la obligación del gobierno sueco de proporcionar a los afectados un remedio efectivo, incluida una indemnización, y de tomar medidas para evitar incidentes similares en el futuro. En 2008, el fiscal general sueco resolvió que Ahmed Agiza y Mohammed al Zari debían recibir 3 millones de coronas suecas (unos 300.000 euros) cada uno en concepto de indemnización por las violaciones de derechos humanos que habían sufrido.¹⁰⁹

No obstante, a Amnistía Internacional le preocupa que Suecia no haya ofrecido a los afectados una reparación plena, que no sólo debe consistir en una indemnización, sino también en otras medidas como las garantías de no repetición.¹¹⁰ El gobierno rescindió formalmente en 2008 las órdenes de expulsión dictadas contra los dos hombres, pero a finales de 2009 se negó a concederles permisos de residencia. Ahmed Agiza sigue encarcelado en Egipto tras un juicio sin garantías ante un tribunal militar, en contravención del derecho internacional. Mohamed al Zari quedó en libertad en octubre de 2003.

Hasta ahora, el gobierno sueco no ha satisfecho plenamente su deber de investigar las transferencias ilegales de estos hombres y la tortura u otros malos tratos que sufrieron, ni de hacer rendir cuentas a los responsables, de conformidad con sus obligaciones internacionales. El gobierno ha de investigar de forma exhaustiva, efectiva e independiente cuál fue su papel y el de agentes extranjeros en las transferencias de los dos detenidos y, si se imputa responsabilidad por crímenes de derecho internacional, deberán iniciarse procesos penales. El gobierno sueco apenas ha hecho nada recientemente para instar a las autoridades egipcias a que vuelvan a juzgar a Ahmed Agiza en un juicio con las debidas garantías ante un tribunal civil. Las autoridades suecas deben poner en marcha medidas preventivas para asegurar la plena revisión judicial de todas las decisiones de expulsar, deportar o transferir de algún otro modo a personas a quienes acusan de ser una amenaza para la seguridad

nacional. Tales medidas de prevención deben incluir el compromiso del gobierno sueco de no emplear garantías diplomáticas contra la tortura u otros malos tratos como medio de expulsar a personas a países donde correrán un peligro real de sufrir tales tratos.

CONCLUSIÓN

Amnistía Internacional pide a todos los gobiernos que dejen de usar garantías diplomáticas carentes de fiabilidad contra la tortura y otros malos tratos para devolver a personas a lugares donde corren peligro de sufrir tales violaciones. El empleo de garantías diplomáticas socava profundamente la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Como recoge el presente informe y como han concluido tribunales nacionales y regionales y organismos internacionales, estas garantías no son una salvaguardia efectiva contra la tortura y otros malos tratos. Con el fin de eliminar estas prácticas, los Estados deben dedicar los recursos necesarios para ayudar a los gobiernos de países donde la tortura y otros malos tratos son persistentes.

NOTAS FINALES

1 Consejo de Derechos Humanos, *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman and degrading treatment or punishment*, Doc. ONU A/HRC/13/39, 9 de febrero de 2010, p. 18, párr. 67. Traducción de Amnistía Internacional.

2 Comisión Internacional de Juristas, *Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism, and Human Rights* (Informe EJP), 4 de mayo de 2009, p. 167, <http://icj.org/IMG/EJP-report.pdf>, consultado el 21 de marzo de 2010. Traducción de Amnistía Internacional.

3 Estados Unidos, Canadá, Australia y otros países también emplean garantías diplomáticas en algunos tipos de transferencias consideradas de seguridad nacional. En Estados Unidos, el gobierno usa estas garantías en diversos casos, por ejemplo en su programa de entregas, que sigue activo. Véase, por ejemplo, el comunicado de prensa del Departamento de Justicia estadounidense, *Special Task Force on Interrogations and Transfer Policies Issues Its Recommendations to the President*, 24 de agosto de 2009, <http://www.justice.gov/opa/pr/2009/August/09-ag-835.html>, consultado el 21 de marzo de 2010.

4 Véanse, por ejemplo, los siguientes documentos de Amnistía Internacional: folleto de campaña "Garantías diplomáticas": *Ausencia de protección contra la tortura y los malos tratos* (Índice AI: ACT 40/021/2005), 1 de diciembre de 2005, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT40/021/2005/en/ca1213f4-d474-11dd-8743-d305bea2b2c7/act400212005es.pdf>, consultado el 31 de marzo de 2010; *Rechazar en vez de regular: Llamamiento a los Estados miembros del Consejo de Europa para que no establezcan principios mínimos*

sobre el uso de garantías diplomáticas en las transferencias de personas a lugares en los que corren el riesgo de sufrir tortura y otros malos tratos (Índice AI: IOR 61/025/2005), 2 de diciembre de 2005 (en conjunto con Human Rights Watch y la Comisión Internacional de Juristas); y Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Comisión Internacional de Juristas y Redress Trust, *Open Letter to Danish Minister of Justice Regarding Denmark and Diplomatic Assurances against Grave Violations of Human Rights* (Índice AI: EUR 18/004/2008), 17 de junio de 2008, <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR18/004/2008/en>, consultado el 31 de marzo de 2010.

5 Véanse el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Observación general núm. 20 del Comité de Derechos Humanos de la ONU; Convención de la ONU contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Convención contra la Tortura) y Comité contra la Tortura, Observación general núm. 2: *Aplicación del artículo 2 por los Estados Partes*, Doc. ONU CAT/C/GC/2, 24 de enero de 2008.

6 Véanse el artículo 4 del PIDCP y las Observaciones generales núm. 20 (1992) y 29 (2001) del Comité de Derechos Humanos; el artículo 4 de la Convención contra la Tortura, y la Observación general núm. 2 del Comité contra la Tortura, párrs. 3-6.

7 Por ser una obligación *erga omnes* (obligación hacia la comunidad internacional en su conjunto) de la prohibición de la tortura y otros malos tratos. Véase, por ejemplo, *Prosecutor v. Furundžija*, Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, causa IT-95-17/1-T, sentencia de 10 de diciembre de 1998, párrs. 151-152.

8 Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 31: *Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párr. 2; y *Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, Asamblea General de la ONU, A/RES/60/147 (16 de diciembre de 2005), párr. 4. Véanse también la norma “*pacta sunt servanda*”, tal como está prevista en el artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (“Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”), y los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas. Al artículo 55 de la Carta de la ONU también se hace referencia en el preámbulo de la Convención de la ONU contra la Tortura y en el preámbulo del PIDCP.

9 Véanse los artículos 40 y 41 de la *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, Resolución 56/83 (Anexo) de la Asamblea General de la ONU (12 de diciembre de 2001). Artículo 41.1: “Los Estados deben cooperar para poner fin, por medios lícitos, a toda violación grave”, la cual se define en el artículo 40 como “el incumplimiento flagrante o sistemático [...] por el Estado responsable” de una “obligación que emane de una norma imperativa del derecho internacional general”. El artículo 41 establece asimismo que “[n]ingún Estado reconocerá como lícita una situación creada por una violación grave en el sentido del artículo 40, ni prestará ayuda o asistencia para mantener esa situación”. Véase también *Prosecutor v. Furundžija*, párrs. 144, 147, 153-157, y *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Corte Internacional de Justicia (CIJ), 2004, Informe CIJ 136, párrs. 154-160.

10 La obligación de no devolución (*non-refoulement*) emana, entre otras fuentes, del artículo 3 de la Convención de la ONU contra la Tortura; del artículo 7 del PIDCP (véase Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, párr. 9, y Observación general núm. 31, párr. 12); de tratados regionales

como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 3 (véase la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en *Soering v. United Kingdom*, de 7 de julio de 1989, y otras causas citadas *infra*); del derecho internacional consuetudinario (véase E. Lauterpacht and D. Bethlehem, "The Scope and Content of the Principle of Non-refoulement", en E. Feller, V. Türk, y F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 78-177; y, desde una perspectiva algo distinta, del derecho internacional de los refugiados.

11 Informe EJP, p. 105. Traducción de Amnistía Internacional. El párrafo 31.c del informe presentado en 2006 por el relator especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU dice lo siguiente: "Ocurre con frecuencia que el Estado a quien se solicitan y el Estado solicitante son partes de la Convención contra la Tortura, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos u otros tratados que prohíben absolutamente la tortura. En vez de utilizar todas sus facultades diplomáticas y jurídicas en cuanto Estados Partes para exigir que otros Estados Partes asuman la responsabilidad por sus violaciones, los Estados solicitantes, con las seguridades diplomáticas, buscan sólo que excepcionalmente no se torture a unas pocas personas, lo que supone aplicar un doble rasero respecto a los otros reclusos en esos países". Doc. ONU E/CN.4/2006/6, 23 de diciembre de 2005.

12 Tal como han señalado muchos observadores, este rasgo distingue de forma significativa las garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos de las garantías diplomáticas según las cuales no se dictará o aplicará la pena de muerte en el caso concreto de una persona devuelta, que gozan de más aceptación.

13 Lamentablemente, este argumento parece haber encontrado algún apoyo, aunque sólo en abstracto, en el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura de la ONU, pese a la ausencia de pruebas empíricas que lo sustenten. Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales: Sexto informe periódico de Reino Unido*, CCPR/C/GBR/CO/6, 30 de julio de 2008, párr. 12; Comité contra la Tortura, *Conclusiones y recomendaciones: Segundo informe periódico de Estados Unidos de América*, CAT/C/USA/CO/2, 25 de julio de 2006, párr. 21.

14 *Ben Khemais v. Italy*, petición núm. 246/07, 24 de febrero de 2009, párr. 64, http://www.icj.org/IMG/AFFAIRE_BEN_KHEMAIS_c._ITALIE.pdf (en francés), consultado el 21 de marzo de 2010.

15 Véase el artículo 14.1 de la Convención contra la Tortura.

16 Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 31, párr. 12.

17 Thomas Hammarberg, *Viewpoint: The Protection against Torture must be Strengthened*, 18 de febrero de 2008, http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080218_en.asp, consultado el 21 de marzo de 2010.

18 *Chahal v. United Kingdom*, 70/1995/576/662, 15 de noviembre de 1996, párrs. 80 y 105.

19 *Ismoilov v. Russia*, petición núm. 2947/06, 24 de abril de 2008, párr. 127.

20 *Ryabikin v. Russia*, petición núm. 8320/04, 19 de junio de 2008, párr. 119.

21 *Saadi v. Italy*, petición núm. 37201/06, 28 de febrero de 2009, párr. 147.

22 *Saadi v. Italy*, párr. 148.

23 *Ismoilov v. Russia*, párr. 127.

- 24 *Ryabikin v. Russia*, párr. 119.
- 25 *Ben Khemais v. Italy*, párr. 7.
- 26 *Ben Khemais v. Italy*, párrs. 4-5: http://www.icj.org/IMG/AFFAIRE_BEN_KHEMAIS_c._ITALIE.pdf
- 27 *Klein v. Russia*, petición núm. 24268/08, 1 de abril de 2010.
- 28 *Klein v. Russia*, párr. 55.
- 29 Comité contra la Tortura, *Conclusiones y recomendaciones: Segundo informe periódico de Estados Unidos de América*, CAT/C/USA/CO/2, 25 de julio de 2006, párr. 21, [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/.../\\$FILE/G0643228.DOC](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/.../$FILE/G0643228.DOC), consultado el 21 de marzo de 2010.
- 30 Comité contra la Tortura, *Conclusiones y recomendaciones: Segundo informe periódico de Estados Unidos de América*, párr. 21.
- 31 *Agiza vs. Suecia*, comunicación núm. 233/2003, CAT/C/34/D/233/2003, 20 de mayo de 2005, párr. 13.4, <http://www1.umn.edu/humanrts/cat/spanish/233-2003.html>, consultado el 21 de marzo de 2010.
- 32 *Attia vs. Suecia*, comunicación núm. 199/2002, CAT/C/31/D/199/2002, 17 de noviembre de 2003, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29CAT.C.31.D.199.2002.Sp?Opendocument>, consultado el 21 de marzo de 2010. El Comité también reiteró su política de no hacer extensiva la protección a familiares por el mero parentesco con la persona en riesgo de devolución. El riesgo ha de ser personal del autor o autora de la comunicación y, por lo general, los lazos familiares se consideran un factor muy leve para satisfacer el criterio de que esa persona corre peligro.
- 33 *Alzery vs. Suecia*, comunicación núm. 1416/2005, CCPR/C/88/D/1416/2005, 10 de noviembre de 2006, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29CCPR.C.88.D.1416.2005.Sp?Opendocument>, párr. 11.5. Amnistía Internacional usa la grafía “Mohamed al Zari”, mientras que el Comité de Derechos Humanos escribe “Mohammed Alzery”.
- 34 Un tribunal italiano condenó a 23 ciudadanos estadounidenses *in absentia* y a 2 ciudadanos italianos por el secuestro de Usama Mostafa Hassan Nasr (más conocido como Abu Omar) en una calle de Milán en febrero de 2003. Abu Omar fue trasladado posteriormente a Egipto, donde él afirma que lo torturaron. Los agentes estadounidenses e italianos no fueron condenados por la entrega de Abu Omar ni por la tortura que éste sufrió en Egipto. Véase Amnistía Internacional, *Las condenas en el caso de “entrega” de Abu Omar, positivas para la rendición de cuentas*, 5 de noviembre de 2009, <http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/news/condenas-caso-abu-omar-positivas-para-rendicion-cuentas-20091105>, consultado el 21 de marzo de 2010.
- 35 Véase Human Rights Watch, *Not the Way Forward: The UK’s Dangerous Reliance on Diplomatic Assurances*, 22 de octubre de 2008, p. 1: “Robert Hårdh, secretario del Comité Sueco de Helsinki, organización de derechos humanos con sede en Estocolmo, dijo a Human Rights Watch que, por lo que él sabía, ‘el caso Agiza no [había] tenido absolutamente ningún efecto diplomático negativo’”, <http://www.hrw.org/en/node/75603/section/1>, consultado el 21 de marzo de 2010.
- 36 *Pelit vs. Azerbaiyán*, comunicación núm. 281/2005, CAT/C/38/D/281/2005, 29 de mayo de 2007, <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29cc13b233ae02d2f4c1257305004cacb1?Opendocument>, consultado el 21 de marzo de 2010.
- 37 *Pelit vs. Azerbaiyán*, párr. 11.
- 38 *Pelit vs. Azerbaiyán*, párr. 11.

39 Para obtener información sobre casos de años anteriores, véase Human Rights Watch, *Empty Promises: Diplomatic Assurances against Torture No Safeguard Against Torture*, vol. 16, núm. 4 (D), abril de 2004, pp. 31-32 (caso de Metin Kaplan). En febrero de 2007 también se recibió información según la cual el Ministerio Federal del Interior había solicitado a Argelia garantías diplomáticas de que no torturaría a ningún sospechoso de participar en actividades relacionadas con el terrorismo cuando fueran devueltos desde Alemania. Según los informes, el Ministerio entregó a sus homólogos argelinos una lista de ciudadanos argelinos sospechosos de participar en tales actividades y a los que Alemania pretendía devolver a Argelia. Amnistía Internacional planteó con preocupación que entregar esa lista podría haber expuesto a las personas afectadas a un peligro mayor de sufrir violaciones graves de derechos humanos en caso de ser devueltas. Véase Amnistía Internacional, *Germany: Submission to the UN Universal Periodic Review: Fourth Session of the UPR Working Group of the Human Rights Council. February 2009* (Índice AI: EUR 23/004/2008), 8 de septiembre de 2008.

40 Amnistía Internacional, *Germany: Submission to the UN Universal Periodic Review*, 8 de septiembre de 2008. Véase también Human Rights Watch, *Letter to the German Government regarding Diplomatic Assurances*, 21 de julio de 2009.

41 *Gemeinsames Ministerialblatt*, 30 de octubre de 2009 (GMBI 42-61, [p. 877 y ss.] S. 877ff.).

42 Artículos 60.2, 60.3, y 60.7, respectivamente.

43 Artículos 60.2 y 60.3.

44 Verwaltungsgericht Düsseldorf, 21 K 3263/07.A, 16 de enero de 2009.

45 Verwaltungsgericht Düsseldorf, 11 K 4716/07.A, 4 de marzo de 2009.

46 *Ibíd.*, p. 18.

47 Nota verbal en archivo de Amnistía Internacional. Véase también Amnistía Internacional, *Germany: Submission to the UN Universal Periodic Review*, 8 de septiembre de 2008.

48 Amnistía Internacional, *Germany: Submission to the UN Universal Periodic Review*, 8 de septiembre de 2008.

49 Amnistía Internacional, Acción Urgente, *Austria: Riesgo de devolución forzada y temor de tortura*, Muhammad Abd al Rahman Bilasi-Ashri, de 35 años, casado y con cinco hijos, (Índice AI: EUR 13/001/2002), 4 de enero de 2002.

50 Amnistía Internacional, Acción Urgente, *Austria: Peligro de devolución (refoulement)/tortura*, Muhammad Abd al Rahmin Bilasi-Ashri, AU 266/05 (Índice AI: EUR 13/001/2005), 7 de octubre de 2005.

51 Amnistía Internacional, *Europe and Central Asia: Summary of Amnesty International's Concerns in the Region: January - June 2004* (Índice AI: EUR 01/005/2004), 7 de octubre de 2005.

52 Human Rights Watch, *Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture*, 14 de abril de 2005, p. 78, <http://www.hrw.org/en/reports/2005/04/14/still-risk>, consultado el 21 de marzo de 2010.

53 Comité contra la Tortura, *Austria: Informes periódicos cuarto y quinto combinados*, CAT/C/AUT/4-5, 15 de julio de 2009, párr. 29, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats44.htm>, consultado el 21 de marzo de 2010.

54 Comité contra la Tortura, *Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar los informes periódicos cuarto y quinto de Austria*, CAT/C/AUT/Q/4-5, 9 de diciembre de 2009, párr. 13, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats44.htm>, consultado el 29 de marzo de 2010.

55 *Response to the list of issues with regard to the consideration of the 4th and 5th periodic reports submitted by Austria under the Convention against Torture*, CAT/C/AUT/Q/4-5/Add.1, no se dispone de título, p. 13, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AdvancedVersions/CAT-C-AUT-Q-4-5.pdf>, consultado el 29 de marzo de 2010. Traducción de Amnistía Internacional.

56 Cartas en archivo de Amnistía Internacional Austria.

57 En 2003, por ejemplo, agentes estadounidenses detuvieron en Bosnia a seis hombres procedentes de Argelia, de los cuales tres eran ciudadanos bosnios, y los trasladó a Guantánamo. Tres de los detenidos fueron repatriados a Bosnia en diciembre de 2008. Francia aceptó a otros dos para su reasentamiento y el otro permanece en el centro de detención estadounidense.

58 Amnistía Internacional, Acción Urgente, *Bosnia y Herzegovina: Devolución (refoulement)/temor de tortura o malos tratos*, Imad Al Husin (Índice AI: EUR 63/005/2008), 20 de octubre de 2008.

59 En mayo de 2009, Amnistía Internacional emitió una Acción Urgente en favor de Awad Aiman, a quien Bosnia y Herzegovina también deseaba expulsar a Siria. Véase Amnistía Internacional, Acción Urgente, *Bosnia y Herzegovina: Expulsión/temor de tortura y otros malos tratos*, Awad Aiman, (Índice AI: EUR 63/004/2009), 6 de mayo de 2009.

60 Amnistía Internacional, carta con fecha de 12 de enero de 2010.

61 *Al Hanchi v. Bosnia and Herzegovina*, petición núm. 48205/09, 19 de agosto de 2009.

62 *Berlingske Tidende*, "Lene Espersen: Vi skal ikke være en magnet for terrorister", 20 de abril de 2008, y *Politiken.dk*, "Denmark unable to return terror suspects to nations unwilling to sign agreements", 28 de abril de 2008, y "Tunisian suspect in cartoonist murder plot leaves Denmark", 22 de agosto de 2008. El gobierno creó un grupo de trabajo encargado de examinar las normas de procedimiento relativas a la expulsión administrativa de ciudadanos extranjeros considerados un peligro para la seguridad nacional, con el fin de buscar vías que no los expongan a la pena de muerte, la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En el mandato estaba incluido el estudio de las garantías diplomáticas.

63 Amnistía Internacional, Human Rights Watch, Comisión Internacional de Juristas y Redress Trust, *Open Letter to Danish Minister of Justice Regarding Denmark and Diplomatic Assurances against Grave Violations of Human Rights* (Índice AI: EUR 18/004/2008), 17 de junio de 2008.

64 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del relator especial sobre la tortura: Misión a Dinamarca*, A/HRC/10/44/Add.2, 18 de febrero de 2009, párr. 69.

65 *Betænkning om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed*, núm. 1505, febrero de 2009 (Informe sobre la expulsión administrativa de extranjeros considerados una amenaza o un peligro para la seguridad nacional). En el comité de expertos había representantes del Ministerio de Refugiados, Inmigración e Integración; del Ministerio de Justicia; de la Policía Nacional; del Servicio de Seguridad e Inteligencia (PET); de la Asociación de Jueces Daneses; de la Asociación de la Abogacía Danesa, y del Ministerio de Asuntos Exteriores. El Ministerio de Refugiados, Inmigración e Integración ejerció las funciones de secretaría del comité. Las peticiones cursadas por Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la Comisión Internacional de Juristas y Redress Trust para recibir información sobre la labor del comité y para dirigirse a él no obtuvieron una respuesta favorable.

66 Informe sobre la expulsión administrativa de extranjeros, capítulo 10.3.4, pp. 266-267.

67 Informe sobre la expulsión administrativa de extranjeros, pp. 265-267, 289-291, 298.

68 Informe sobre la expulsión administrativa de extranjeros, pp. 265, 267.

69 Entre los países que son parte en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura hay algunos donde la tortura y otros malos tratos son un problema persistente, o donde determinados grupos están expuestos habitualmente a sufrir tales abusos, por ejemplo, Camboya, Guatemala, Kazajistán, Kirguistán, Nigeria y Ucrania.

70 Amnistía Internacional, declaración pública, *Eslovaquia: El Tribunal Constitucional mantiene la prohibición absoluta de la tortura* (Índice AI: EUR 72/005/2008), 27 de junio de 2008.

71 TASR, "Terrorist Suspect Mustafa Labsi back in Slovakia", 11 de marzo de 2010.

72 Amnistía Internacional, *España: ¡Detengan la extradición a Rusia!* (Índice AI: PRE 01/319/2008), 12 de diciembre de 2008.

73 Véase, por ejemplo, <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/index.htm>.

74 Amnistía Internacional, *España: ¡Detengan la extradición a Rusia!*, 12 de diciembre de 2008.

75 Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, *Public Statement Concerning the Chechen Republic of the Russian Federation*, 13 de marzo de 2007, <http://cpt.coe.int/documents/rus/2007-17-inf-eng.htm>, consultado el 29 de marzo de 2010. Los gobiernos suelen acceder a publicar las conclusiones del Comité y las respuestas de aquéllos a dichas conclusiones. Sin embargo, Rusia lleva años sin autorizar la publicación de tal información, en contra de la tendencia general.

76 Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Shamayev and 12 Others v. Georgia and Russia*, petición núm. 36378/02, 12 de abril de 2005.

77 Amnistía Internacional, *Spain: Briefing to the Committee against Torture* (Índice AI: EUR 41/004/2009), noviembre de 2009.

78 *Ibíd.*

79 Comunicación por correo electrónico con Amnistía Internacional, 15 de septiembre de 2009.

80 Comunicación por correo electrónico con Amnistía Internacional, 15 de septiembre de 2009.

81 Sophie Shihab, "La justice française refuse d'extrader vers la Russie un demandeur d'asile tchéchène", *Le Monde*, 5 de marzo de 2009. Continúan los abusos contra los chechenos. Véanse, por ejemplo, Amnistía Internacional, *Russian Federation: Rule without Law: Human Rights Violations in the North Caucasus* (Índice AI: EUR 46/012/2009), julio de 2009; Amnistía Internacional, declaración pública, *Rusia: Proteger los derechos en el Cáucaso septentrional. La insurgencia no es excusa para olvidar el Estado de derecho* (Índice AI: EUR 46/015/2009), 7 de julio de 2009; Amnistía Internacional, *Federación Rusa: La normalización de Chechenia exige rendición de cuentas*, 16 de abril de 2009.

82 Consejo de Europa, Doc. DH-S-TER(2006)002 Bil (15 de marzo de 2006), p. 22 (original en francés).

83 Consejo de Derechos Humanos, *Italy: Universal Periodic Review Highlights*, 9 de febrero de 2009, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Highlights9February2010am.aspx>, consultado el 29 de marzo de 2010.

84 Consejo de Europa, Comité de Ministros, 1078ª reunión de derechos humanos, 4 de marzo de 2010, apartado 4.3.

85 *Ibíd.*, párrs. 1-2.

86 Amnistía Internacional, *Tunisia: End Denial, Address Human Rights Abuses in the Name of Security*, 25 de junio de 2009, <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/news/tunisia-address-human-rights-abuses-in-the-name-of-security-20090626>, consultado el 29 de marzo de 2010.

87 *Chahal v. United Kingdom*, párr. 92.

88 Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Reino Hachemí de Jordania por el que se Regula el Compromiso sobre Determinadas Personas con Anterioridad a su Expulsión, firmado el 10 de agosto de 2005; Memorando de Entendimiento entre el Comité General del Pueblo para las Relaciones Exteriores y la Cooperación Internacional de la Gran República Árabe Libia Popular y Socialista y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la Provisión de Garantías Relativas a Personas Sujetas a Expulsión, firmado el 18 de octubre de 2005; Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de la República Libanesa sobre la Provisión de Garantías Relativas a Personas Sujetas a Expulsión, firmado el 23 de diciembre de 2005; y Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Reino Unido e Irlanda del Norte y el Gobierno de la República Democrática Federal de Etiopía sobre la Provisión de Garantías Relativas a Personas Sujetas a Expulsión, firmado el 12 de diciembre de 2008. Para acceder al texto de los memorandos (en inglés), véase Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, "Targeting Terrorist Activity": <http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/counter-terrorism/targeting-terrorism>, consultado el 29 de marzo de 2010.

89 Kate Jones, "Deportations with Assurances: Addressing Key Criticisms", *International and Comparative Law Quarterly*, 57: 183-194, 13 de febrero de 2008.

90 Comité Conjunto de Derechos Humanos, *Nineteenth Report*, periodo de sesiones 2005-2006, 18 de mayo de 2006, párr. 129.

91 *Ibid.*, párr. 131.

92 Cámara de los Comunes, Comité de Asuntos Exteriores, *Ninth Report*, 20 de julio de 2008, párrs. 64-72.

93 Comité de Derechos Humanos, *Reino Unido: Observaciones finales*, CCPR/C/GBR/CO/6, 30 de julio de 2008, párr. 12.

94 *Memorandum by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*, CommDH(2008)23, 18 de septiembre de 2008, párrs. 92-93.

95 "Ministers accused of sidestepping torture ban", *The Guardian*, 2 de noviembre de 2006.

96 Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, *Annual Report on Human Rights 2009*, marzo de 2010, p. 45.

97 Amnistía Internacional, *Ethiopia: Submission to the UN Universal Periodic Review: Sixth Session of the UPR Working Group of the Human Rights Council. November-December 2009* (Índice AI: AFR 25/004/2009), 13 de abril de 2009.

98 Véase Human Rights Watch, *Letter to British Foreign Secretary David Miliband on Diplomatic Assurances with Ethiopia*, 17 de septiembre de 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/09/17/letter-british-foreign-secretary-ethiopian-deportation-cases>, consultado el 29 de marzo de 2010.

99 *Omar Othman v. United Kingdom*, petición núm. 8139/09, 11 de febrero de 2009.

100 *MT, RB, and U v. Secretary of State for the Home Department*, [2007] EWCA Civ. 808, 30 de julio de 2007,

párr. 131: “El demandante afirmó que la negativa de las autoridades argelinas a aceptar mecanismos de vigilancia independientes, cuando Reino Unido deseaba que así lo hiciera, resultaba significativa. Este argumento no tenía en cuenta los resultados de la investigación de la Comisión Especial de Apelaciones sobre Inmigración expuestos en el párrafo 21 del caso BB, en referencia a los resultados señalados en los párrafos 335 y 336 del caso Y, según los cuales esa desconfianza se debía a la sensibilidad de Argelia, en tanto que Estado con un pasado colonial reciente, ante cualquier propuesta sobre la necesidad de vigilancia externa de su conducta; y que el rechazo a someterse a observación externa no tenía motivos siniestros relacionados con los intereses de BB”.

101 El canje de notas puede consultarse en el sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth. Véase “Targeting Terrorist Activity”, <http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/counter-terrorism/targeting-terrorism>, consultado el 29 de marzo de 2010.

102 *RB and U (Algeria) v. Secretary of State for the Home Department*, [2009] UKHL 10, 18 de febrero de 2009.

103 Amnistía Internacional, *Reino Unido: Expulsiones a Argelia a toda costa* (Índice AI: EUR 45/001/2007), 26 de febrero de 2007.

104 *Ibíd.*

105 *AS and DD v. Secretary of State for the Home Department*, [2008] EWCA Civ. 289, 9 de abril de 2008. Véase también Amnistía Internacional, *Reino Unido: Es hora de abandonar la política de “expulsión con garantías”* (Índice AI: EUR 45/004/2008), 9 de abril de 2008.

106 *DD and AS v. Secretary of State for the Home Department*, [2007] UKSIAC 42/2005, 27 de abril de 2007.

107 Reino Unido también solicita garantías diplomáticas en casos en los que el gobierno no califica de amenaza para la seguridad nacional a la persona concernida. En *Lodhi v. Secretary of State for the Home Department*, el Tribunal Superior falló el 19 de marzo de 2010 que el gobierno británico no podía usar las garantías diplomáticas contra la tortura y otros malos tratos ofrecidas por el gobierno de Emiratos Árabes Unidos para extraditar a un ciudadano paquistaní al que reclamaban allí por cargos relacionados con tráfico de drogas. Véase *Mohammed Fakhar Al Zaman Lodhi v. SSHD*, [2010] EWHC 567 (Admin), causa núm. CO/7687/2008, 19 de marzo de 2010, párr. 76. En un segundo caso, sobre el que se resolvió el 26 de marzo de 2010, la Comisión Especial de Apelaciones sobre Inmigración desestimó el recurso de un ciudadano argelino sujeto a expulsión mediante garantías contra la tortura y otros malos tratos ofrecidas por las autoridades argelinas. La Comisión Especial había aceptado en 2002 la afirmación del gobierno de que este ciudadano era una amenaza para la seguridad nacional, pero en una sentencia de 2007 concluyó que, fuera cual fuere el riesgo que suponía en 2002, “ahora el riesgo es insignificante”. Véase *Moloud Sihali v. SSHD*, SC/38/2005 (sentencia pública), 26 de marzo de 2010.

108 Comité contra la Tortura, *Suecia: Quinto informe periódico*, CAT/C/SWE/5, 10 de febrero de 2006, párr. 79.

109 “Sweden to Compensate Exonerated Terror Suspect”, *International Herald Tribune*, 3 de julio de 2008.

110 Véanse los *Principios y Directrices Básicos de la ONU sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones*, aprobadas por la Asamblea General de la ONU en su resolución 60/147 de 16 de diciembre de 2005, párrs. 15-24.



YA SEA EN UN CONFLICTO DE GRAN REPERCUSIÓN O EN UN RINCÓN PERDIDO DEL PLANETA,
AMNISTÍA INTERNACIONAL
 ACTÚA EN FAVOR DE LA JUSTICIA,
 LA LIBERTAD Y LA DIGNIDAD
 PARA TODAS LAS PERSONAS
 Y PERSIGUE EL RESPALDO
 DE LA OPINIÓN PÚBLICA PARA
 CONSTRUIR UN MUNDO MEJOR.

¿QUÉ PUEDES HACER?

Activistas de todo el mundo han demostrado que es posible oponer resistencia a quienes socavan los derechos humanos. Intégrate en este movimiento. Haz que las cosas cambien. Pide responsabilidades a quienes están en el poder.

- Únete a Amnistía Internacional e intégrate en un movimiento formado por personas de todo el mundo que trabajan para poner fin a las violaciones de derechos humanos. Ayúdanos a hacer que las cosas cambien.
- Haz un donativo en apoyo del trabajo de Amnistía Internacional.

Juntos conseguiremos que se nos oiga.

Me interesa recibir información sobre cómo unirme a Amnistía Internacional.

Nombre y apellidos

Domicilio

País

Correo-e

Quiero hacer un donativo a Amnistía Internacional. (indica la divisa de tu donativo)

Cantidad

Con cargo a mi

Visa

Mastercard

Número

Caduca en

Firma

**QUIERO
 AYUDAR**

Envía este formulario a la oficina de Amnistía Internacional de tu país.

Oficinas de Amnistía Internacional en todo el mundo:

<http://www.amnesty.org/es/worldwide-sites>

Si en tu país no hay oficina, envía el formulario al Secretariado Internacional en Londres:

Amnistía Internacional, Secretariado Internacional, Peter Benenson House,

1 Easton Street, London WC1X 0DW, Reino Unido.

www.amnesty.org/es



ACUERDOS PELIGROSOS

EUROPA ACEPTA “GARANTÍAS DIPLOMÁTICAS” CONTRA LA TORTURA

Impedir la tortura es un deber fundamental de todo Estado. Los Estados no sólo están obligados a eliminar la tortura en su territorio, sino que también deben negarse a devolver a personas a países donde se practica la tortura. En estos casos, la identidad de la persona concernida y el delito que se le imputa son factores irrelevantes que no deben tenerse en cuenta.

Sin embargo, muchos países europeos, como Alemania, Austria, Bosnia y Herzegovina, Eslovaquia, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia, han socavado la prohibición de la tortura. Sus gobiernos han transferido o intentado transferir a personas a países donde se reconoce que corren peligro de sufrir violaciones graves de derechos humanos, como la tortura y otros malos tratos, a menudo practicadas con impunidad.

Los gobiernos que devuelven aluden a las “garantías diplomáticas” –acuerdos bilaterales e imposibles de hacer cumplir– que reciben de los gobiernos receptores. Las presentan como una salvaguardia fiable contra estas violaciones de derechos humanos. No obstante, en el presente informe se exponen casos representativos que desenmascaran la falacia de que se pueda confiar en las promesas de trato humano hechas por gobiernos cuyos agentes torturan y maltratan habitualmente a las personas devueltas. Está claro que tales garantías no tienen fiabilidad.

Este informe destaca iniciativas y casos significativos relacionados con el alarmante uso de garantías diplomáticas como medida antiterrorista, el papel de los tribunales en el proceso y las continuas campañas destinadas a poner fin a esta práctica de una vez por todas.

Amnistía Internacional
Secretariado Internacional
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido

www.amnesty.org

Índice: EUR 01/012/2010
Abril de 2010

AMNISTÍA
INTERNACIONAL

