

# PELIGROSAMENTE DESPROPORCIONADO

## LA EXPANSIÓN CONTINUA DEL ESTADO DE SEGURIDAD NACIONAL EN EUROPA

### RESUMEN EJECUTIVO

Cientos de personas murieron y resultaron heridas en una serie de ataques violentos en los Estados de la Unión Europea (UE) entre enero de 2015 y diciembre de 2016. Les dispararon hombres armados, perecieron en ataques suicidas con bombas y les atropellaron deliberadamente mientras caminaban por la calle. Estos crímenes crueles no atacaron solo a personas, sino también a la sociedad, a la forma de vivir y de pensar de las personas. La necesidad de proteger a las personas de esta violencia gratuita es obvia y urgente. Defender el derecho a la vida, permitir que las personas vivan, circulen y piensen libremente: estas son las tareas esenciales de cualquier gobierno. Pero no son tareas que pueden lograrse por cualquier medio. Sobre todo, no son tareas que deben o pueden lograrse pisoteando los mismos derechos que los gobiernos pretender defender.

Sin embargo, los dos últimos años han sido testigos de un profundo cambio de paradigma en Europa: un cambio de la idea de que el papel de los gobiernos es proporcionar seguridad para que las personas puedan disfrutar de sus derechos, a la idea de que los gobiernos deben restringir los derechos de las personas para proporcionarles seguridad. El resultado ha sido una redefinición insidiosa de los límites entre los poderes del Estado y los derechos de las personas.

Los Estados individuales de la UE y los organismos regionales han respondido a los ataques con la propuesta, aprobación y aplicación, oleada tras oleada, de medidas de lucha contra el terrorismo que han minado el Estado de derecho, reforzado los poderes ejecutivos, eliminado los controles judiciales, restringido la libertad de expresión y expuesto a todos los ciudadanos a la vigilancia del gobierno. El edificio de la protección de los derechos que tan cuidadosamente se había construido tras la Segunda Guerra Mundial se está desmantelando ladrillo a ladrillo.

Este informe pretende ofrecer una visión general del escenario de la seguridad nacional en Europa. Revela la amplitud y profundidad de la “securización” de Europa desde 2014. El informe refleja un mundo en el que el miedo, la alienación y los prejuicios están socavando las piedras angulares de la UE: equidad, igualdad y no discriminación.

#### El informe se centra en ocho temas:

- estados y leyes de excepción
- principio de legalidad
- derecho a la privacidad y vigilancia
- libertad de expresión
- derecho a la libertad
- libertad de circulación
- despojamiento de la nacionalidad
- principio de no devolución (prohibición de devolver a una persona a un lugar en el que corre un riesgo real de sufrir tortura u otros malos tratos)

Los ejemplos ilustrativos de violaciones de derechos humanos o los motivos de preocupación que aparecen en el informe proceden de 14 Estados miembros de la UE y de las iniciativas de lucha contra el terrorismo de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la UE. Los países presentados en varias secciones del informe son Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia y Reino Unido.

La resolución 2178 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, aprobada a gran velocidad en septiembre de 2014, exige a los Estados que promulguen leyes con el fin de contrarrestar la amenaza de los “combatientes terroristas extranjeros”. Desde entonces, en la mayoría de los Estados europeos se han propuesto o aplicado un gran número de medidas de lucha contra el terrorismo. Estas medidas, en vez de fortalecer el sistema europeo de derechos humanos, lo han desmantelado paulatinamente, poniendo en riesgo unos derechos que tanto ha costado conseguir.

**Las principales características comunes de estas iniciativas de lucha contra el terrorismo incluyen:**

- procesos rápidos en los que la legislación se acelera para su aprobación con poca o ninguna consulta con parlamentos, expertos y otras personas de la sociedad civil;
- suspensión de los compromisos en materia de derechos humanos, en la ley o en la práctica, con efectos a menudo perjudiciales para la vida de las personas;
- consolidación del poder en manos del ejecutivo, sus organismos y el aparato de seguridad e inteligencia, a menudo con un papel escaso o nulo del sistema judicial para autorizar medidas o proporcionar un control efectivo;
- mecanismos de supervisión independientes poco eficaces o inexistentes para supervisar la aplicación de las medidas y operaciones de lucha contra el terrorismo, identificar abusos y hacer que los funcionarios rindan cuentas por las violaciones de derechos humanos;
- definiciones poco precisas y excesivamente amplias de “terrorismo” en las leyes, que vulneran el principio de legalidad y conducen a numerosos abusos;
- normas que regulan la carga de la prueba rebajadas desde las normas penales tradicionales de “sospecha razonable” hasta simple “sospecha” y en algunos Estados hasta la ausencia de requisitos formales de sospecha;
- vínculo débil, o algunas veces inexistente, entre los llamados actos delictivos preparatorios o no consumados y el delito real;
- uso de medidas de control administrativo para restringir la libertad de circulación y de asociación de las personas en sustitución de las sanciones penales, que ofrecerían a la persona en cuestión mejores salvaguardias contra el abuso;
- penalización de varias formas de expresión que no llegan a incitación a la violencia y que amenaza la protesta legítima, la libertad de expresión y la libertad artística;
- menos posibilidades de impugnar las medidas y operaciones de lucha contra el terrorismo, en particular debido al uso por parte del Estado de pruebas secretas que habitualmente no se revelan a la persona afectada por las medidas ni a su abogado;
- Estados que invocan las preocupaciones de seguridad nacional y la “amenaza del terrorismo” para señalar de forma arbitraria a personas migrantes y refugiadas, activistas defensores de los derechos humanos, oponentes políticos, periodistas, grupos minoritarios y personas que ejercen legalmente su derecho a la libertad de expresión, de asociación y de reunión; y
- falta de atención a las necesidades de grupos particulares, como las mujeres y los niños, y a su derecho a la protección.

La reciente ola de medidas de lucha contra el terrorismo también vulnera uno de los principios fundacionales de la UE, el de la no discriminación. Con frecuencia, las medidas han demostrado que son discriminatorias sobre el papel y en la práctica, y han tenido un impacto desproporcionado y profundamente negativo, en particular en las personas musulmanas y extranjeras o las percibidas como tales.

Hombres, mujeres y niños han sido maltratados verbal y físicamente. Se ha sacado a pasajeros de los aviones porque “parecían terroristas”. Se ha prohibido a mujeres llevar un traje de baño de cuerpo entero en las playas de Francia. Se ha detenido a niños refugiados en Grecia porque jugaban con pistolas de plástico. En todas las secciones de este informe aparecen casos de discriminación que subrayan el hecho de que, en el contexto de la seguridad nacional, cierto tipo de medidas discriminatorias del Estado y sus agentes son percibidas como “aceptables”. No lo son.

Una de las tendencias más alarmantes en toda la UE es el esfuerzo de los Estados para facilitar la invocación y prolongación del “estado de excepción” como respuesta al terrorismo o a la amenaza de ataques violentos. En varios Estados, se han incorporado al derecho penal ordinario medidas de excepción que debían ser temporales. Los poderes que pretendían ser excepcionales se manifiestan cada vez más como características permanentes de las legislaciones nacionales.

Habida cuenta del estado febril de la política europea, los electores deben ser extremadamente cautelosos respecto de la serie de poderes y el grado de control sobre sus vidas que están dispuestos a entregar a sus gobiernos. El auge de los partidos nacionalistas de extrema derecha, la hostilidad contra los refugiados, los estereotipos y la discriminación contra las personas y las comunidades musulmanas, la intolerancia hacia otras formas de hablar y de expresión, implican el riesgo de que esos poderes excepcionales apunten a ciertas personas por razones que no tienen nada que ver con una amenaza real a la seguridad nacional o con actos relacionados con el terrorismo. De hecho, esto ya está sucediendo en Europa.

Se ha bajado el umbral para activar y ampliar las medidas de excepción, y existe el riesgo de que se baje aún más en los próximos años. El derecho internacional de los derechos humanos es claro en cuanto a que las medidas excepcionales deben aplicarse únicamente en caso de circunstancias verdaderamente excepcionales, a saber “en caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación”, pero está empezando a tomar fuerza la inquietante idea de que Europa afronta una situación de excepción perpetua.

Hay muchos países en Europa, especialmente aquellos con escasa experiencia en terrorismo, en los que los gobiernos de línea dura de cualquier tendencia tendrán la tentación de imponer los estados de excepción, y estarán cada vez más dotados de los medios para hacerlo, como respuesta a los primeros ataques terroristas graves que afronten. Estos gobiernos disfrutarán de amplias atribuciones cuyo uso es poco probable que se limite a las personas implicadas en la comisión de actos terroristas. Esto es lo que ya ha sucedido en Francia, donde uno de los principales partidos políticos ha prolongado las medidas de excepción mucho más allá del período de incertidumbre que siguió a los ataques de París, lo cual ha contribuido, de manera significativa, a la normalización de la noción de que una amenaza general de ataque terrorista pone en peligro la vida misma de la nación.

Sin embargo, en última instancia, la amenaza para la vida de una nación —la cohesión social, el funcionamiento de las instituciones democráticas, el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho— no viene de los actos aislados de unos radicales criminales violentos, por mucho que deseen destruir estas instituciones y socavar estos principios, sino de los gobiernos y las sociedades que están dispuestas a abandonar sus propios valores para hacerles frente.

Amnistía Internacional pide a todos los Estados, especialmente los Estados miembros de la UE, que renueven sus compromisos, en la legislación y en la práctica, con el respeto de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. El retroceso constante en muchos aspectos de la protección de los derechos en la UE debe acabar.

*El informe completo, Dangerously Disproportionate: The ever-expanding national security state in Europe (“Peligrosamente desproporcionado: La expansión continua del estado de seguridad nacional en Europa”), Índice: EUR 01/5342/2017, está disponible en inglés y francés en [www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/](http://www.amnesty.org/en/documents/eur01/5342/2017/en/) (en español sólo disponible este resumen).*