

Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación; del Relator Especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos; y del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes

REFERENCIA: OL
ESP 1/2015:

5 de febrero de 2015

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación; y Relator Especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos; y Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de conformidad con las resoluciones 25/2, 24/5, 25/18, y 26/19 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de su Excelencia nuestras observaciones en relación con la **adopción del Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (PLOPSC) en el Pleno del Congreso de los Diputados el 11 de diciembre de 2014, con relación al ejercicio del derecho de reunión pacífica y del derecho a la libertad de expresión y opinión, así como a las llamadas expulsiones “en caliente”, incluyendo expulsiones colectivas, de inmigrantes que intenten cruzar las vallas de seguridad en Ceuta y Melilla.**

El anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (ALOPSC) fue objeto de una comunicación previa, el 30 de diciembre de 2013, caso no. ESP 7/2013. Agradecemos la respuesta detallada remitida por el Gobierno de su Excelencia el 3 de abril de 2014 en la cual señala que el ALOPSC busca sancionar las acciones violentas, agresivas o coactivas que se produzcan con ocasión del derecho de manifestación en ningún caso restringir este derecho. En su informe de observaciones sobre las comunicaciones enviadas y respuestas recibidas del 10 de junio de 2014, A/HRC/26/29/Add.1, el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación expresó, no obstante, no estar satisfecho con los argumentos esgrimidos por el Gobierno. El Relator Especial remarcó permanecer “hondamente preocupado por las restricciones desproporcionadas y excesivas al derecho de reunión pacífica que supone el ALOPSC” (párrafo 419), y señaló que en su opinión el ALOPSC apuntaba a una “vulneración de la propia esencia del derecho de manifestación al

penalizar un amplio número de conductas inherentes al propio ejercicio de este derecho fundamental, originando una importante limitación en el ejercicio del mismo” (párrafo 415).

Según las informaciones recibidas:

El 11 de diciembre de 2014, se habría aprobado el PLOPSC en el Pleno del Congreso de los Diputados y sería inminente su aprobación en ley por el Senado.

El nuevo texto introduciría una serie de mejoras con respecto al ALOPSC, entre las cuales se incluiría la eliminación de los siguientes supuestos:

- Responsabilidad solidaria
- Infracción por usar máscaras
- Infracción de incitación a la alteración *inter alia* de la seguridad ciudadana
- Infracción por manifestación pública cuya finalidad sea la injuria o calumnia a las instituciones públicas
- Infracción por ofensas o ultrajes a España, las comunidades autónomas y entidades locales o a instituciones, símbolos, himnos o emblemas
- Infracción por organizar manifestaciones en periodo electoral
- Infracción por realizar reuniones en forma de acampadas
- Infracción por el riesgo de alteración de la seguridad ciudadana
- Infracción por la ocupación de la vía pública o la permanencia en ella contra la voluntad del titular de otro derecho sobre la misma

El texto aprobado el pasado 11 de diciembre de 2014, también consideraría lo siguiente:

- La reintroducción de las cláusulas protectoras del ejercicio del derecho de reunión respecto de las potestades de disolución.
- La infracción por escalamiento no autorizado de edificios o monumentos únicamente de existir un riesgo cierto de que se pueda ocasionar daños a personas o bienes
- La disolución de reuniones espontáneas en infraestructuras o lugares donde se presten servicios básicos para la comunidad en cambio del concepto de infraestructura crítica

Sin embargo, el PLOPSC introduciría y mantendría ciertas disposiciones que contradecirían normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos, entre los cuales figurarían:

- La enmienda de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Ley de Extranjería). Se alega que la mencionada enmienda permitiría a las autoridades españolas devolver sumariamente a inmigrantes que intenten cruzar la frontera de manera irregular. Se alega que la Disposición adicional décima de dicha enmienda introduciría el siguiente régimen especial en Ceuta y Melilla: “Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla, intentando el cruce no autorizado de la frontera de forma clandestina, flagrante o violenta, serán rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España ... Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar, en grupo, los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España”.

A su vez, según la información recibida, el Ministro del Interior habría anunciado el pasado 23 de octubre de 2014 un protocolo de acción en los perímetros de Ceuta y Melilla que entraría en vigor una vez aprobado el PLOPSC y permitiría, entre otros, que las fuerzas de seguridad puedan recurrir a la fuerza y a armas antidisturbios al expulsar individuos en la frontera.

Saludamos las reformas aportadas al proyecto de ley, algunas de las cuales responden a las preocupaciones expresadas en nuestra anterior comunicación del 30 de diciembre de 2013, caso no. ESP 7/2013. Sin embargo, expresamos preocupación por el hecho que se hayan mantenido e incorporado en proyecto de ley una serie de supuestos y disposiciones que contradecirían las normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos. En este sentido, quisiéramos reiterar las preocupaciones expresadas en la comunicación del 30 de diciembre de 2013, caso no. ESP 7/2013, entre las cuales figuran: (1) la prevalencia de un concepto extensivo de seguridad ciudadana y de las prerrogativas asignadas a instituciones y autoridades, con relación al ejercicio de los derechos y libertades civiles de los ciudadanos, incluido el derecho de reunión pacífica; (2) el procedimiento acelerado y el plazo en que ha sido promovido el PLOPSC, los cuales no habrían permitido la participación efectiva de la sociedad civil en el debate. Por ejemplo, se señala que los actores de la sociedad civil no habrían tenido acceso a los documentos a tiempo; sólo una presentación en PowerPoint del PLOPSC habría podido ser consultada en los meses previos a su aprobación en el Pleno del Congreso de Diputados; (3) el efecto disuasorio que los montos elevados de las sanciones monetarias - si bien inalteradas en los últimos 20 años- podrían tener en la celebración y participación en reuniones pacíficas; y (4) el mantenimiento de una serie de definiciones excesivamente amplias o ambiguas que permitirían interpretaciones restrictivas del derecho internacional, tales como la calificación como infracción grave “el uso no

autorizado de imágenes ... de autoridades o miembros de las fuerzas ... de seguridad” (artículo 36.26) y como infracción leve la “falta de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las fuerzas de seguridad en el ejercicio de sus funciones” (artículo 37.4).

Asimismo, nos permitimos reiterar las preocupaciones expresadas en nuestra comunicación del 30 de diciembre de 2013, caso no. ESP 7/2013, con respecto a ciertos artículos del ALOPSC, las cuales no habrían sido consideradas en el texto del PLOPSC, en particular sobre los artículos 17 sobre restricción del tránsito y controles en las vías públicas y 23.1 sobre la potestad de agentes de las fuerzas de seguridad de disolver concentraciones de vehículos en las vías públicas y retirar cualquiera otra clase de obstáculo cuando dificultara la circulación, el artículo 21 sobre medidas de seguridad extraordinarias, el artículo 30 sobre sujetos responsables (previamente artículo 29 en el ALOPSC), y el artículo 35.1 (previamente 34.3) que calificaría como infracción muy grave las reuniones o manifestaciones no comunicadas o prohibidas en infraestructuras en las que se prestan servicios básicos cuando se haya generado un riesgo para las personas o un perjuicio en dicho funcionamiento.

Asimismo, nos preocupa que el PLOPSC pudiera constituir una reacción del Gobierno y el poder legislativo frente las numerosas manifestaciones que en los últimos años se han llevado a cabo en España. Lamentamos que el objetivo principal del proyecto de ley pudiera ser la limitación del ejercicio de este derecho, en lugar de un intento válido de promover medidas en favor de la articulación de un marco de convivencia para garantizar y proteger el ejercicio de libertades fundamentales, como el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de reunión pacífica y el derecho a la libertad de expresión.

Quisiéramos a su vez expresar nuestra preocupación con respecto a los derechos de los migrantes en situación irregular. Las disposiciones del PLOPSC, relativas al régimen especial de Ceuta y Melilla, carecerían de la claridad necesaria y no reunirían las garantías mínimas que aseguran un examen individualizado de cada caso de las solicitudes de asilo y de protección, pudiendo devolver a su país de origen personas que estarían en peligro de ser sometidas a tortura y otras formas de malos tratos, en contradicción con las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos. En nuestra opinión, de ser adoptado el PLOPSC, su aplicación podría llevar a que las autoridades españolas realicen devoluciones sumarias y expulsiones colectivas de inmigrantes indiscriminadamente, sin ofrecer un recurso efectivo o apelación, en contradicción el derecho internacional de derechos humanos, incluyendo al artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados que se refiere al principio de no devolución, de la cual España es parte.

Consideramos que las enmiendas propuestas a la Ley Orgánica 4/2000 implicarían más excepciones legales para Ceuta y Melilla, ya que ley vigente prohíbe las devoluciones sumarias y provee a los inmigrantes irregulares el derecho a asistencia legal y a un intérprete durante el procedimiento de expulsión. La Ley Orgánica 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, establece el derecho a todas aquellas personas presentes en el territorio español a solicitar protección

internacional. El rechazo "en caliente" en la frontera, sin examen individualizado, privaría a los migrantes y a los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla de estas protecciones legales y conllevaría riesgos de violaciones significativas y sistemáticas del principio de no-devolución contenido en los instrumentos internacionales ratificados por España. Por otro lado y aunque el protocolo de acción en los perímetros de Ceuta y Melilla se refiera explícitamente a métodos utilizados de forma necesaria y proporcionada, nos preocupa que el uso de la fuerza y armas antidisturbios durante operaciones de control fronterizo incrementa el riesgo de abusos, ya que las expulsiones sumarias privan a los individuos expulsados de denunciar violaciones sufridas en territorio español.

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos** el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las preocupaciones expresadas en la presente comunicación.
2. Sírvanse proporcionar información sobre las medidas tomadas para asegurar la plena conformidad del PLOPSC con los instrumentos y estándares internacionales de derechos humanos, refiriéndose especialmente a las cuestiones aquí presentadas.
3. Sírvase proporcionar información sobre la agenda y pasos legislativos para el debate y posible adopción del PLOPSC.
4. Sírvanse indicar las modalidades y los plazos para la consultación con la sociedad civil, en las diferentes etapas de elaboración, debate y adopción del proyecto de ley por el Parlamento.

Garantizamos que la respuesta del Gobierno de Su Excelencia será incluida en el informe que presentaremos al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiéramos instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para asegurar la plena conformidad del PLOPSC con las normas y estándares internacionales de derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, el derecho a la libertad de opinión y de expresión y los derechos de las personas migrantes y solicitantes de asilo.

Tenemos la intención de expresar públicamente nuestras preocupaciones en un futuro cercano. Consideramos que las informaciones recibidas son lo suficientemente

fiables como para indicar que existe un asunto que justifica una atención inmediata. El comunicado de prensa indicará que hemos estado en contacto con el Gobierno de Su Excelencia para aclarar las cuestiones relevantes.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

David Kaye

Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Maina Kiai

Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Michel Forst

Relator Especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos

François Crépeau

Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes

Anexo
Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones y, sin implicar, de antemano, una conclusión sobre los hechos, nos gustaría llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre los estándares y normas internacionales aplicables a los asuntos expuestos con anterioridad:

- Los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ratificado por España el 27 de abril de 1977, que garantizan los derechos a la libertad de opinión y expresión, y a la libertad de reunión pacífica, respectivamente;
- El artículo 3 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (CAT) que España ratificó el 21 de octubre de 1987 que refiere al principio internacionalmente reconocido de no-devolución y establece que “Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura”;
- El artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados que España accedió el 14 de agosto de 1978 que refiere al principio de no devolución (non-refoulement) según el cual “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”. El párrafo primero del artículo 31 establece que “Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales”;
- La obligación de proteger el derecho a la vida y a la integridad física y mental de todas las personas incluido, entre otros, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el PIDCP y el CAT;
- Los Principio 4 y 14 de los Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley de las Naciones Unidas que regula el uso de la fuerza;
- Las normas fundamentales enunciadas en la Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. En particular, quisiéramos referirnos a los

artículos 1 y 2 que declaran que toda persona tiene derecho a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y que cada Estado tiene la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Aprovechamos también la ocasión para hacer referencia al consenso que llevó a la adopción de la resolución 24/5 del Consejo de Derechos Humanos, cuyo texto “Recuerda a los Estados su obligación de respetar y proteger plenamente el derecho de todas las personas a la libertad de reunión pacífica y de asociación por cualquier vía, electrónica o no [...] y a que adopten todas las medidas necesarias para asegurar que cualquier restricción al libre ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación sea conforme con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos”.

Quisiéramos además hacer referencia a la Observación General No. 31 adoptada por el Comité de los Derechos Humanos, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (2004), la cual establece en el párrafo 12 que “la obligación del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que exige que los Estados Partes respeten y garanticen los derechos del Pacto a todos los individuos que se encuentren en su territorio y a todas las personas sujetas a su jurisdicción entraña la obligación de no extraditar, deportar, expulsar o retirar de otro modo a una persona de su territorio, cuando hay razones de peso para creer que existe un riesgo real de provocar un daño irreparable, como el contemplado por los artículos 6 y 7 del Pacto, sea en el país al que se va a trasladar a la persona o en cualquier otro país al que la persona sea posteriormente trasladada. Las autoridades judiciales y administrativas competentes deben ser conscientes de la necesidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Pacto en esos asuntos”.

Igualmente, nos gustaría hacer referencia al reporte temático del Relator Especial sobre la tortura y otros o penas crueles, inhumanos o degradantes (A/HRC/25/60), que establece que “[l]a obligación de no devolución es una manifestación específica de un principio más general según el cual los Estados han de velar por que sus actos no desemboquen en un riesgo de tortura en cualquier lugar del mundo. Existe una clara obligación negativa de no contribuir al riesgo de tortura” (para.46).