

DERECHOS HUMANOS Y REPRESIÓN POLÍTICA

Europa en la encrucijada: amenazas inéditas a los derechos humanos agravadas por la pandemia

Amnistía Internacional



Un manifestante se enfrenta a policías antidisturbios durante los enfrentamientos de las protestas contra el cambio climático, en París, el 21 de septiembre de 2019. Fotografía: Zakaria ABDELKAFI / AFP vía Getty Images

En el análisis que Amnistía Internacional realiza anualmente sobre el estado de los derechos humanos en el mundo, en los últimos años Europa [1] ha venido cobrando un protagonismo inédito en cuestiones que poco tiempo atrás despertaban nula preocupación o lo hacían en una magnitud reducida. Algunas de las tendencias que se han agravado se refieren a cuestiones esenciales de libertad política, de reunión, manifestación y expresión, todos ellos derechos fundamentales y pilares de las democracia.

1. La represión política y de derechos humanos en Europa. Tendencias principales

El panorama es preocupante, con diversas tendencias: la primera de ellas, situada en el corazón de Europa y con dos nombres propios: Polonia y Hungría, miembros de la Unión Europea (UE), que intentan activamente desde hace tiempo menoscabar la independencia del poder judicial para eludir la rendición de cuentas, así como aprobar legislación

regresiva en materia de derechos humanos, en cuestiones como los derechos de las mujeres o LGBT o migración y refugio.

La UE continúa externalizando el control de fronteras, lo que genera graves riesgos para los derechos humanos: decenas de miles de personas siguen expuestas a conflictos, violencia, tortura y un futuro incierto en condiciones de miseria en las puertas de Europa. Y con una derivada muy preocupante de esta tendencia: quienes se oponen a estas políticas de control migratorio y de fronteras (activistas individuales u ONG) sufren a menudo campañas difamatorias, hostigamiento, e incluso sanciones administrativas y penales, en una persecución de la solidaridad que alcanza a países como Francia, especialmente en la zona fronteriza con Italia y en el paso de Calais, así como España e Italia, con las amenazas a los barcos y operativos de salvamento marítimo impulsados por organizaciones de la sociedad civil. Así, un número creciente de defensores y defensoras de los derechos humanos, activistas y medios de comunicación independientes sufren intimidaciones y procesamientos. Se persigue a quienes ayudan.

Con demasiada frecuencia, también, la respuesta de los gobiernos a las expresiones de disidencia en la calle consiste en la adopción de medidas restrictivas y de uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad contra manifestantes. En este contexto general de intolerancia y discriminación, las minorías, y quienes intentan defender sus derechos, topan con reacciones de violencia, lo que agrava la estigmatización de algunas comunidades.

Los valores fundacionales de la UE ya son cuestionados directamente desde dentro mismo de la Unión. En Polonia está amenazada la independencia del poder judicial, componente esencial del Estado de derecho, al tomar el partido gobernante medidas más drásticas para controlar a los miembros de la judicatura y los tribunales. Esta deriva involucionista de Polonia ilustra claramente el cambio de valores que se está produciendo en Europa. En toda Europa afloran síntomas —desde la consolidación estructural de políticas migratorias que anteponen siempre la protección de las fronteras a la de las vidas humanas hasta medidas para reprimir la disidencia popular y la protesta pública pacífica— que a menudo dan paso a abusos de los cuerpos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. La intolerancia contra minorías étnicas, religiosas, de orientación sexual, se traduce frecuentemente en violencia y discriminación.

La UE continúa externalizando el control de fronteras, lo que genera graves riesgos para los derechos humanos: miles de personas siguen expuestas a conflictos, violencia y un futuro incierto en condiciones de miseria en las puertas de Europa

Aunque ya es una evidencia que muchos Estados europeos no garantizan los derechos humanos de todas las personas dentro de sus fronteras, no falta gente valiente, que, sin reparar en el coste personal, se atreve a salir en defensa de esos derechos y se esfuerza por

hacer rendir cuentas a las autoridades. En los últimos años, en Europa, hemos asistido a una auténtica eclosión de protestas y manifestaciones: Francia, Alemania, Polonia, Bielorrusia, España (especialmente en Cataluña) y otros países, han visto como se tomaban sus calles de forma multitudinaria para exigir y reclamar derechos. Estos movimientos populares, esencialmente pacíficos, son un llamamiento inequívoco a los gobiernos europeos para que reaccionen y asuman sus responsabilidades, no solo en su propio país, sino también teniendo en cuenta desafíos globales como la emergencia climática. La movilización en torno a estos asuntos supone un auténtico rayo de esperanza para el futuro.

2. Principales derechos y colectivos afectados

2.1. Migraciones

Sigue predominando la idea de que la mejor forma de gestionar el control migratorio y de fronteras es “externalizarlo”, aunque quede en manos de países con un dudoso historial en materia de derechos humanos. Así, los países de la UE parecen considerar aceptable contener a migrantes y potenciales solicitantes de asilo en condiciones terribles en la periferia de la Unión o al borde de sus fronteras.

Los abusos contra los derechos humanos de migrantes y solicitantes de asilo que intentan cruzar el Mediterráneo alcanzan nuevas cotas cuando hablamos de Libia. Además de tortura y detención arbitraria, estas personas sufren bombardeos y ataques directos de las facciones enfrentadas en el país norteafricano, con centenares de muertos. A pesar del deterioro de la situación en materia de seguridad y de los constantes indicios de comisión sistemática de violaciones de derechos humanos en los centros de detención de Libia, los países europeos continúan incomprensiblemente cooperando con este país para contener allí a migrantes y solicitantes de asilo. En noviembre de 2019, el gobierno de Italia prorrogó otros tres años su acuerdo migratorio con Libia.

La cooperación con este país estuvo acompañada de la política de “puertos cerrados” establecida por el anterior gobierno italiano, en virtud de la cual se negaba el acceso a puerto seguro a barcos de ONG que habían rescatado a personas en el mar y que se veían obligados a esperar durante semanas mientras los Estados mediterráneos se ponían de acuerdo sobre dónde desembarcarlas. Esta política terminó tras el relevo en el gobierno en Italia y la caída de la política de mano dura impulsada por la Lega y Salvini: ello generó las condiciones necesarias para la firma de un acuerdo temporal entre Francia, Alemania, Italia y Malta. Fue un paso pequeño y provisional, pero que garantizaba una coordinación mínima entre los cuatro países para desembarcar y reubicar a las personas rescatadas en el mar.

A pesar de la condena constante de las organizaciones de derechos humanos, el acuerdo UE-Turquía de 2016 aún sigue vigente y marcando la política migratoria de la UE en el Mediterráneo oriental. Los informes sobre graves violaciones de los derechos humanos de personas refugiadas y solicitantes de asilo en Turquía no disuaden en absoluto a la UE de seguir utilizando a este país como socio en materia de migración.

En 2019 se registró en Grecia el mayor aumento de llegadas por mar desde 2016. Como

consecuencia de ello, en los campos de acogida de las islas del Egeo se alcanzaron niveles de hacinamiento sin precedentes. Más de 38.000 personas se alojaban en instalaciones con capacidad para poco más de 6.000. En noviembre de 2019, ante el aumento constante de las necesidades de protección de las personas refugiadas, migrantes y solicitantes de asilo presentes en el país, el nuevo gobierno de Grecia se apresuró a introducir una nueva legislación caracterizada por los procedimientos acelerados de asilo, la intensificación de las medidas de detención y las devoluciones a Turquía, siguiendo la tendencia de Alemania, Austria y Finlandia, que restringieron los derechos de quienes solicitaban asilo y dieron más prioridad a la detención y las deportaciones.

Aumentaron las llegadas por la frontera terrestre entre Grecia y Turquía, acompañadas de graves y continuas denuncias de devoluciones sumarias y violencia en el lado griego. Quienes se libraban de estas devoluciones continuaban su viaje a través de la península balcánica. Según los informes, más de 30.000 personas transitaban por esta ruta tras haber salido de Grecia y Bulgaria. Más de 10.000 quedaron atrapadas en precarios campos de acogida en Bosnia y Herzegovina y Serbia, sin poder continuar su viaje debido al carácter persistente y sistemático de las expulsiones colectivas y la violencia de la policía croata. A pesar de indicios abrumadores de violaciones de derechos humanos en la frontera de Croacia, la Comisión Europea recomendó en octubre de 2019 la plena integración del país balcánico en el espacio Schengen.

Un año después, en noviembre de 2020, la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo anunció que abría una investigación sobre el posible fallo de la Comisión Europea a la hora de garantizar que las autoridades croatas respeten los derechos fundamentales en sus operaciones fronterizas financiadas por la UE contra personas refugiadas y migrantes. Amnistía Internacional y otras organizaciones llevan años documentando numerosas violaciones de derechos humanos —incluidas palizas y tortura— contra personas migrantes y solicitantes de asilo por parte de la policía croata, cuyo salario se paga con fondos de la UE. El anuncio de dicha investigación de la Oficina del Defensor del Pueblo Europeo es un primer paso importante para abordar estos abusos flagrantes y garantizar rendición de cuentas.

Al continuar financiando operaciones fronterizas y dar luz verde a la adhesión de Croacia al Espacio Schengen, la Comisión ha renunciado a su obligación de vigilar cómo se utilizan los fondos de ayuda de la UE y transmitido el peligroso mensaje de que las violaciones flagrantes de derechos humanos pueden continuar sin que nadie haga preguntas. La queja presentada por Amnistía Internacional en septiembre de 2020, que puso en marcha la investigación, argumentaba que la Comisión miraba hacia otro lado ante los informes de abusos persistentes. Asimismo revelaba que la Comisión no había establecido un mecanismo de vigilancia independiente para garantizar que las medidas adoptadas por Croacia en sus fronteras —muchas de ellas financiadas a través del instrumento de ayuda de emergencia de la UE— son compatibles con los derechos fundamentales.

2.2. Defensores y defensoras de los derechos humanos

Muchas personas y organizaciones de la sociedad civil continúan oponiéndose a estas políticas contra la migración erigiéndose en defensores y defensoras de los derechos humanos que brindan solidaridad y apoyo concreto a migrantes y solicitantes de asilo, rescatando a personas en el mar y en la montaña y ofreciendo transporte, comida y medicamentos a gente necesitada por todo el continente.

La reacción de muchos Estados europeos ante estos actos de humanidad ha consistido en dar rienda suelta a un cóctel letal de crítica, intimidación, acoso, multas e incluso procesamiento a defensores y defensoras de los derechos humanos. En Grecia, Italia y Francia, el gobierno suele tratar las actividades de salvamento como tráfico de seres humanos, y las acciones de quienes defendían los derechos humanos se consideran amenazas a la seguridad nacional, lo que ha impulsado la aprobación de leyes supuestamente urgentes que son mucho más restrictivas. Las autoridades españolas han hecho uso indebido de normas administrativas para restringir las operaciones de salvamento de barcos de ONG, a las que han amenazado con multas de casi un millón de euros. Es vergonzoso que quienes defienden los derechos humanos estén siendo atacados por autoridades insensibles que se empeñan en cerrar sus fronteras a toda costa, incluidas vidas humanas.

La falta de claridad de la legislación pertinente de la UE deja un amplio margen a los Estados para interpretarla de forma draconiana en el ámbito nacional, lo que tiene un efecto paralizante sobre el trabajo de defensores y defensoras de los derechos humanos. Muchas personas y ONG son cada vez más reacias a emprender acciones de solidaridad por temor a sus consecuencias. Leyes como la Ley de Seguridad Ciudadana (LOSC), conocida como «Ley Mordaza» y en vigor en España desde 2015, funcionan como auténticos cortapisas al activismo y a la movilización ciudadana, desalentando la protesta.

2.3. Libertad de expresión

Las personas que defienden los derechos humanos no son las únicas que encuentran dificultades para realizar su trabajo. En muchas partes de la región, periodistas que investigan casos de corrupción, delincuencia organizada y crímenes de guerra siguen sufriendo amenazas, campañas de desprestigio, intimidación y, en algunos casos, violencia, como ocurrió en Croacia, Serbia y Bosnia y Herzegovina. Con demasiada frecuencia, las autoridades no condenan tales ataques ni ponen en marcha investigaciones efectivas, y en Bulgaria son las propias autoridades las que presentan cargos contra periodistas de investigación que han destapado escándalos de corrupción en los que pueden estar implicados altos cargos públicos.

En España, el abuso del delito de enaltecimiento del terrorismo del Código Penal, tras la reforma de 2015, ha provocado que muchas personas usuarias de redes sociales, pero también músicos, periodistas e incluso titiriteros, hayan sido procesadas en los últimos años por esta causa. La combinación del delito de enaltecimiento del terrorismo junto al de

injurias a las instituciones del Estado, en especial la monarquía, está resultando muy lesiva para la libertad de creación y expresión de artistas y debe desaparecer por incumplir los estándares internacionales de derechos humanos sobre libertad de expresión. Recurrir al Código Penal con el propósito o efecto de inhibir la crítica legítima a las instituciones, como está pasando en España los últimos años, viola la libertad de expresión. En la futura reforma del Código Penal, estos delitos deben ser eliminados y se debe garantizar que ninguna de sus disposiciones criminaliza de manera indebida expresiones ni creaciones artísticas amparadas por el derecho a la libertad de expresión.

2.4. Libertad de reunión y manifestación

En Europa la gente protesta y sale a la calle contra medidas de austeridad y en favor de la justicia social, pero también contra la corrupción y en relación con la independencia del poder judicial. Las manifestaciones y huelgas para exigir a los gobiernos que tomen medidas contra el cambio climático también vienen siendo habituales en grandes ciudades europeas en los últimos años. La aparición de la COVID-19 también ha provocado que muchas personas se manifiesten contra las medidas sanitarias o de restricción de movilidad.

A menudo, la respuesta de muchos Estados a todo tipo de protestas es adoptar medidas que violan el derecho a la libertad de expresión y de reunión pacífica. En Francia, Austria, Holanda y España (en Cataluña, por las protestas a raíz de la sentencia del juicio a políticos y líderes sociales catalanes por el referéndum de independencia de 2017), cientos de personas han resultado heridas durante las protestas. En España, las penas de prisión impuestas en octubre de 2019 a Jordi Sànchez y Jordi Cuixart, líderes de dos organizaciones de la sociedad civil, y a otros siete altos cargos políticos catalanes, son consecuencia de la vaguedad de la definición del delito de sedición en el Código Penal español y de la interpretación, excesivamente amplia y peligrosa, de esta definición que realizó el Tribunal Supremo en el juicio. Esa interpretación se tradujo en la criminalización de unos actos de protesta legítimos y supone un riesgo claro para que acciones de este tipo sean restringidas excesivamente en el futuro en España, impactando claramente en el derecho a la libertad de reunión y manifestación.

La policía realizó uso ilegítimo de la fuerza en Francia, utilizando por ejemplo gases lacrimógenos, y disolvió violentamente reuniones pacíficas en Turquía, donde se recurría habitualmente a las prohibiciones generales para negar el derecho a la libertad de reunión pacífica. Los Estados no suelen exigir rendición de cuentas a sus fuerzas de seguridad por la violencia ejercida durante las manifestaciones. Algunos Estados también han reforzado las atribuciones y poderes de la policía, como Alemania, donde ya es posible imponer medidas como la asignación de residencia o la vigilancia de las comunicaciones a “futuros perpetradores de delitos”. En respuesta a ello, algunos tribunales han jugado un papel decisivo en la salvaguardia de las libertades individuales, anulando prohibiciones generales de manifestaciones o, como en Polonia, haciendo respetar los derechos de quienes se manifestaban para expresar su oposición al gobierno. Sin embargo, se está pagando un alto precio: en su empeño por socavar la independencia del poder judicial, las autoridades

polacas siguen hostigando y degradando a varios miembros de la judicatura que trabajan en estos casos.

2.5. Derecho a la seguridad personal

En Europa existen motivos de preocupación sistémicos en materia de derechos humanos con respecto al racismo institucional, la discriminación en la actuación policial y la ausencia de rendición de cuentas frente a denuncias de uso ilegítimo de la fuerza por parte de agentes encargados de hacer cumplir la ley. La muerte de George Floyd bajo custodia policial en Mineápolis (Estados Unidos), ocurrida en mayo de 2020, provocó protestas en todo el mundo y permitió comprobar hasta qué punto la discriminación policial, ejercida con impunidad, es un fenómeno generalizado también en Europa. Según los datos disponibles, en 2019 se tuvo constancia de 37 muertes bajo custodia o a consecuencia de algún tipo de contacto con la policía en Inglaterra y Gales (Reino Unido), con lo que el número de personas muertas en Reino Unido desde 1990, en circunstancias de ese tipo, asciende a 1.743.1 En Francia, en 2019, se informó de 23 muertes bajo custodia o a consecuencia de algún contacto con la policía. En Alemania, desde 1990, han muerto bajo custodia policial al menos 159 personas racializadas.

En numerosos casos, las familias y amistades de las personas muertas bajo custodia policial no han recibido justicia por la pérdida de sus seres queridos. Por ejemplo, el joven negro Adama Traoré murió bajo custodia policial en Francia en julio de 2016, tras haber sido detenido por tres agentes encargados de hacer cumplir la ley, que lo inmovilizaron en el suelo. Un examen forense independiente certificó que Adama Traoré murió de asfixia, lo que contradecía las conclusiones en sentido contrario de un examen anterior.

2.6. Independencia del poder judicial

En Polonia, Hungría, Rumania y Turquía, las iniciativas legislativas y administrativas amenazan la independencia del poder judicial, el Estado de derecho y, como consecuencia, el derecho a un juicio justo. Este conflicto fue evidente, como decíamos, sobre todo en Polonia, donde el gobierno y el Parlamento intentan introducir cambios jurídicos y políticos para obligar al poder judicial a acatar sus orientaciones políticas.

Los miembros de la judicatura y la fiscalía se vieron expuestos a sufrir actuaciones disciplinarias por pronunciarse en defensa del poder judicial, e incluso a convertirse personalmente en víctimas de violaciones de derechos humanos. También se emprendieron campañas de desprestigio en los medios de comunicación públicos y las redes sociales contra miembros concretos de la judicatura para intimidarlos.

En Hungría, la erosión del sistema de controles y contrapesos en los tribunales ordinarios continuó socavando la independencia del poder judicial. La Comisión Europea también ha advertido a Rumania de que debe abordar asuntos como la injerencia del poder ejecutivo en el Estado de derecho o de lo contrario tendrá que hacer frente a la activación de un procedimiento en virtud del cual pueden suspenderse determinados derechos de un Estado

miembro por violación persistente de los valores fundacionales de la UE.

Aunque las instituciones de la UE no han tardado en intensificar su respuesta a la situación en Polonia, sus intervenciones no se han traducido en mejoras significativas e incluso se ha empeorado. Un ejemplo reciente: la decisión del Tribunal Constitucional polaco de invalidar la constitucionalidad del acceso al aborto por “defecto fetal grave e irreversible o enfermedad incurable que amenaza la vida del feto” causa aún más daño a las mujeres y las niñas y viola sus derechos humanos. La sentencia es un ataque claro al derecho a la salud y a los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y niñas. Además, supone un grave incumplimiento de la obligación que tiene el país, en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, de abstenerse de tomar medidas regresivas que restrinjan el derecho de las mujeres a la atención de la salud sexual y reproductiva. Así, en vez de salvaguardar y proteger los derechos de las mujeres, el Tribunal Constitucional de Polonia ha contribuido a violarlos. Polonia debe tomar ya medidas para ajustar su legislación a la de otros Estados miembros de la UE y legalizar el aborto practicado a instancias de la mujer o por motivos sociales generales para garantizar el acceso pleno y efectivo de las mujeres a la atención de la salud en las situaciones en que su salud física o mental corre peligro.

La legislación polaca en materia de aborto es una de las más restrictivas de Europa. Polonia es uno de los dos únicos Estados miembros de la Unión Europea de los 27 que no permite el aborto a petición propia o por motivos sociales generales. En la legislación polaca solo se permite el aborto si se practica para proteger la vida o la salud de la mujer o porque el embarazo es el resultado de una violación. Hasta la sentencia del Constitucional era también legal en las situaciones de “defecto fetal grave e irreversible o enfermedad incurable que amenaza la vida del feto”. Incluso en las situaciones en que el aborto es legal, hay múltiples obstáculos que se combinan para limitar gravemente el acceso a él en la práctica.

En Polonia, Hungría, Rumania y Turquía, las iniciativas legislativas y administrativas amenazan la independencia del poder judicial y el Estado de derecho

Desde su llegada al poder en 2015, el partido gobernante, Ley y Justicia, ha menoscabado la independencia del Tribunal Constitucional y su eficacia como herramienta de control del poder ejecutivo. El órgano asesor jurídico del Consejo de Europa, la Comisión de Venecia, y la Comisión Europea han censurado la injerencia del gobierno polaco en el Tribunal. En su informe de septiembre de 2020 sobre el Estado de derecho, la Comisión señaló que el problema de la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional sigue sin resolverse. En 2017, la Comisión Europea entabló procedimientos contra Polonia en virtud del artículo 7.1 del Tratado de la Unión Europea por contravenciones del Estado de derecho, entre ellas la falta de revisión constitucional independiente y legítima.

2.7. Igualdad y no discriminación

A lo largo de casi dos decenios, Amnistía Internacional ha documentado una discriminación generalizada contra grupos racializados en Europa, lo que incluye su desprotección frente a actos de violencia discriminatorios. Además de los delitos de odio y de los actos de discriminación perpetrados por agentes no estatales, existen importantes motivos de preocupación con respecto a la práctica policial que hacen pensar en la existencia de un racismo institucional en Europa. Esta práctica puede influir en los servicios policiales “más allá de las acciones deliberadas de un pequeño número de fanáticos, concretándose en una tendencia más sistemática que puede influir de manera inconsciente en la actuación policial en general”. Como ejemplos de lo dicho, cabe mencionar el empleo de perfiles discriminatorios, la vigilancia policial selectiva y la falta de investigaciones adecuadas y de reparaciones en casos de violencia policial discriminatoria.

En 2019 y 2020, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea expresó de nuevo —como en años anteriores— su preocupación por el empleo de perfiles étnicos o raciales en Alemania, Bélgica, Finlandia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. En 2019, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos resolvió que la policía rumana había sometido a la población romaní a malos tratos en una redada realizada en 2011 y, por primera vez, concluyó no solo que las autoridades deberían haber investigado esos abusos, sino también que el comportamiento de la policía había sido discriminatorio. El tribunal determinó que, en Rumania, “las comunidades romaníes se enfrentan a menudo a un racismo institucionalizado y son susceptibles de ser objeto de un uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley”.

Para avalar esta conclusión, el tribunal citó “los informes generalizados sobre el empleo de estereotipos raciales de romaníes presentados por la tercera parte [el Centro Europeo de Derechos de los Romaníes] que van más allá de una simple expresión de preocupación por la discriminación étnica en Rumania [...]. Éstos demuestran, más bien, que las decisiones de organizar una redada policial y de utilizar la fuerza contra los demandantes se basaban en consideraciones relativas a su origen étnico”. También se han denunciado casos similares de redadas policiales contra asentamientos o barrios romaníes en Italia y en Eslovaquia.

Prueba de la tendencia al empeoramiento de la situación en la región, la intolerancia y la discriminación se tornan a menudo en violencia. La violencia va dirigida contra quienes alzan su voz en defensa de minorías y en favor de la tolerancia y la inclusión. Han continuado la discriminación y los ataques contra comunidades romaníes en toda Europa. Asimismo, los ataques y agresiones a personas del colectivo LGBTI, de carácter antisemita o islamófobo se suceden también en muchos países europeos.

2.8. Derechos de las mujeres

Tras una decisión del Tribunal Superior de Belfast, en Irlanda del Norte se dio el paso largamente esperado de despenalizar el aborto y archivar todas las actuaciones penales abiertas. En Eslovaquia siguen las iniciativas parlamentarias dirigidas a restringir aún más

el acceso al aborto y a penalizarlo, que han suscitado protestas de las organizaciones de derechos humanos y han impulsado a la comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa a pedir al Parlamento la retirada del proyecto legislativo.

Las supervivientes de violencia sexual, incluida la violación, continúan encontrando obstáculos para acceder a la justicia. En la legislación de la mayoría de los países europeos, la definición de violación sigue basada en criterios de fuerza, contrariamente al derecho y las normas de derechos humanos, que reconocen que las relaciones sexuales sin consentimiento constituyen violación. En países como Dinamarca, España y Reino Unido existen fallos sistémicos en la prevención, investigación y procesamiento de los casos de violencia sexual. Supervivientes de violencia sexual y activistas de los derechos de las mujeres siguen denunciando estos fallos y exigen justicia.

3. Represión política y limitaciones de derechos durante la pandemia y en el post-COVID-19

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia mundial el brote de coronavirus (COVID-19) y pidió a los Estados que adoptaran medidas urgentes para combatirlo. Desde entonces, los Estados europeos vienen adoptando medidas para combatir la pandemia y hacer frente a la creciente presión que esta ejerce sobre sus sistemas públicos de salud. Dichas medidas de “confinamiento” y cierre de actividades también han impactado en los derechos humanos y, en particular, en los derechos a la libertad de circulación y a la libertad de reunión pacífica.

La aplicación de las medidas de confinamiento han intensificado motivos de preocupación ya existentes en la región en materia de derechos humanos. En 2019, un año antes de la pandemia de COVID-19, Amnistía Internacional documentó violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales de la población romaní y nómada en 18 de 35 países europeos. Ese mismo año, la organización se mostró preocupada por la impunidad que rodeaba el uso ilegítimo de la fuerza por parte de agentes encargados de hacer cumplir la ley en 13 de 35 países. La aplicación de las medidas de confinamiento para combatir la pandemia han dejado al descubierto las desigualdades estructurales existentes y la discriminación ejercida por motivos de etnia, situación migratoria y condición socioeconómica. En algunos casos, estas medidas han venido a reforzar la marginación, la estigmatización y la violencia que ya sufrían determinados colectivos.

Amnistía Internacional considera preocupante el impacto desproporcionado que la aplicación de algunas de las medidas de confinamiento está teniendo sobre personas y grupos racializados, que son, de por sí, víctimas de estereotipos, discriminación y violencia a causa de su etnia, religión o situación migratoria. La imposición de algunas medidas —y, en particular, de las que restringen la libertad de circulación— se ha cebado también con las personas sin hogar, decenas de las cuales han sido multadas por agentes encargados de hacer cumplir la ley por no haber cumplido las medidas de aislamiento y las restricciones del derecho a la libertad de circulación en países como Italia, España y Reino Unido.

Amnistía Internacional ha documentado varios casos en que agentes encargados de hacer cumplir la ley han recurrido al uso ilegítimo de la fuerza para imponer medidas de confinamiento a personas que no habían ofrecido resistencia ni constituían una amenaza significativa. Este es, con frecuencia, el caso en los controles de identidad policiales. De hecho, los datos existentes sobre operaciones policiales de dar el alto, registrar y controlar la identidad de transeúntes indican que la aplicación de estas facultades repercute de manera desproporcionada sobre los grupos racializados. Por ejemplo, en Reino Unido —uno de los pocos países europeos que recopilan datos desglosados sobre la labor policial—, la Policía Metropolitana registró un incremento del 22% en operaciones de dar el alto y registrar llevadas a cabo en Londres durante los meses de marzo y abril de 2020, periodo durante el cual las autoridades impusieron medidas extraordinarias para combatir la pandemia de COVID-19. En particular, ascendió de manera significativa el número de personas negras a las que se sometió a registros: en concreto, en marzo de 2020, se dio el alto y se registró a 7,2 de cada 1.000 personas negras, cifra que, en abril, aumentó a 9,3.8 En Francia, en el departamento de Sena-Saint-Denis —cuya población de clase obrera de la región de París tiene un elevado porcentaje de residentes de ascendencia norteafricana y subsahariana— el número de controles policiales duplicó con creces la media nacional, y el número de multas impuestas multiplicó por tres las del resto del país.

Según las autoridades locales, el grado de cumplimiento de las medidas de confinamiento en Sena-Saint-Denis fue comparable al de otros departamentos de Francia. Por tanto, el elevado número de multas y controles de identidad indica que ese departamento fue sometido a una vigilancia policial desproporcionada en comparación con otros. La población romaní de asentamientos informales, y las personas refugiadas, solicitantes de asilo y migrantes residentes en campos, han sufrido también una aplicación desproporcionada y discriminatoria de medidas contra la pandemia de COVID-19. En lugar de garantizar el acceso adecuado a agua, saneamiento y una vivienda alternativa, necesaria para que cada persona pueda cumplir las medidas de cuarentena recomendadas, las autoridades de algunos países han impuesto cuarentenas obligatorias a asentamientos enteros.

Los asentamientos informales y los campos de migrantes de países como Bulgaria, Francia y Eslovaquia han sido sometidos a intensa vigilancia policial —hasta el punto de desplegarse en ellos el ejército— y su población ha sido obligada a pasar pruebas médicas. En varios casos, Amnistía Internacional ha recibido información sobre el uso ilegítimo de la fuerza contra residentes por parte de agentes encargados de hacer cumplir la ley. A veces, estas medidas llegaron precedidas de un discurso discriminatorio e incendiario por parte de miembros del gobierno. Por ejemplo, el partido Movimiento Nacional Búlgaro (VMRO) —miembro minoritario del gobierno de coalición búlgaro— calificó a la población romaní de amenaza colectiva para la población general que debía ser “controlada y contenida”. Asimismo, el ministro del Interior del país, Mladen Marinov, amenazó con nuevas medidas coercitivas para “proteger a la población en general” si la población romaní incumplía estrictas medidas de distanciamiento físico.

El empleo de medidas coercitivas para proteger la salud pública en Europa ha tenido un impacto desproporcionado sobre los grupos racializados, de por sí sometidos a controles

discriminatorios de identidad y al empleo ilegítimo de la fuerza antes de la pandemia. Los planteamientos coercitivos son contrarios a las buenas prácticas de salud pública contrastadas, y a menudo se emplean contra comunidades desfavorecidas que están marginadas, empobrecidas o en riesgo de discriminación, y se traducen en estigma, temor y pérdida de confianza en las autoridades. En cambio, las respuestas efectivas a las crisis de salud se basan en el respeto a los derechos humanos y hacen hincapié en el empoderamiento y la participación de la comunidad, lo que incluye políticas que generen confianza y solidaridad.

Para que se consideren necesarias, las sanciones deben ser el último recurso cuando otras alternativas hayan resultado infructuosas o cuando resulte evidente que no es posible lograr el objetivo por otros medios. En ese sentido, los Estados deben aplicar medidas menos invasivas para garantizar el cumplimiento de las restricciones, entre ellas una campaña de información pública suficientemente sólida para informar a la población de las razones por las que es importante cumplir las restricciones. Si no se han aprobado otras medidas y los Estados recurren únicamente a la imposición de sanciones, no se cumplirá el requisito de necesidad, ya que no se han aplicado, previamente, medios menos intrusivos para lograr el mismo objetivo.

Las medidas para combatir la pandemia han dejado al descubierto las desigualdades estructurales y la discriminación por motivos de etnia, situación migratoria y condición socioeconómica

En vista de la existencia de motivos de preocupación sistémicos en Europa sobre el respeto a los derechos humanos en la labor policial, y de la falta de pruebas sobre la eficacia de los planteamientos coercitivos en cuestiones de salud pública, la atribución de facultades adicionales a la policía y la focalización en la imposición por la fuerza de medidas de confinamiento deberían ser consideradas últimos recursos. Los Estados deben evitar la aplicación de medidas de confinamiento mediante el uso de sanciones penales.

Dado el elevado riesgo de transmisión de la COVID-19 en ciertas cárceles y otros lugares de detención, la ejecución de las penas de reclusión probablemente agrave los problemas de salud pública que causa la pandemia y no sería una medida necesaria ni proporcionada.

El caso de Francia

Según el informe de Amnistía Internacional, *Arrested for protest: Weaponizing the law to crackdown on peaceful protesters in France* [2], miles de personas que se manifestaban pacíficamente se han visto afectadas por las draconianas medidas contra las manifestaciones aplicadas en Francia por las autoridades, que hacen un uso indebido de la ley para detener arbitrariamente y enjuiciar a personas que no han cometido ningún acto

violento.

La prohibición general de protestas decretada tras el confinamiento por la COVID-19 fue desproporcionada y desembocó en la imposición injustificada de cientos de multas. Desde que, a finales de 2018 —mucho antes de la pandemia—, empezaron una serie de movimientos de protesta en todo el país, se vienen aplicando unas leyes poco precisas contra personas encargadas de prestar primeros auxilios, periodistas y quienes observan la situación de los derechos humanos, entre otras.

Las desproporcionadas restricciones de las protestas en la Francia de después del confinamiento son una continuación de una constante en la que la policía y el sistema de justicia atacan a manifestantes pacíficos. Detener a personas por soltar globos o llevar pancartas tiene un profundo efecto disuasorio en protestas legítimas.

Así, miles de personas han sido arbitrariamente multadas, detenidas, recluidas y enjuiciadas por actividades pacíficas que no deberían considerarse delito. En aplicación de los poderes en vigor a causa de la COVID-19 se han prohibido protestas y se ha multado a cientos de manifestantes.

En los últimos años, se ha producido en Francia un aumento considerable de movimientos de protesta de ámbito nacional: desde los Chalecos Amarillos («Gilets Jaunes») a las manifestaciones en las que se piden medidas contra la emergencia climática, pasando por las que reclaman justicia social y las convocadas contra la impunidad policial y el racismo celebradas tras el asesinato de George Floyd en Estados Unidos.

Entre noviembre de 2018 y julio de 2019, se ordenó la prisión preventiva de 11.203 manifestantes del movimiento Chalecos Amarillos, detenidos y enjuiciados por actividades que no deberían constituir delito. En 2018 y 2019, más de 40.000 personas, manifestantes incluidos, fueron declaradas culpables en aplicación de unas leyes poco precisas que criminalizan, entre otras actividades, el “desacato a funcionarios públicos”, la “participación en un grupo con el fin de cometer actos violentos” y la “organización de una protesta sin cumplir los requisitos sobre notificación”.

En 2019, 20.280 personas, manifestantes entre ellas, fueron declaradas culpables de “desacato a funcionarios públicos”. Este delito, definido de forma ambigua, abarca todo lo que se considere que “afecta a la dignidad personal o al respeto debido a un funcionario público” y es punible con hasta un año de cárcel y una multa máxima de 15.000 euros.

Ante el fuerte aumento del uso de gas lacrimógeno, balas de goma y granadas de gas lacrimógeno por la policía, quienes se manifiestan recurren cada vez más al uso de máscaras, cascos y gafas de protección. En abril de 2019, se introdujo la prohibición general de cubrirse el rostro en las protestas bajo multa de hasta 15.000 euros y penas de hasta un año de cárcel. Entre abril y octubre de 2019, 210 personas fueron sometidas a detención preventiva en aplicación de esta prohibición. En 2019, 41 manifestantes fueron declarados culpables de este delito.

Hay que revisar con urgencia la ley que prohíbe llevar prendas que cubran la cara en reuniones públicas, dado que estas son actualmente una medida de protección sanitaria necesaria contra la COVID-19.

Cientos de personas, manifestantes entre ellas, han sido declaradas culpables de “participación en un grupo con el fin de preparar actos de violencia”. Este delito tan general permite a las autoridades detener y juzgar a personas, no por lo que han hecho, sino por lo que las autoridades creen que podrían hacer en el futuro. También se ha detenido y juzgado a manifestantes solo por llevar gafas de protección o máscaras para protegerse del gas lacrimógeno y las balas de goma.

Las detenciones y enjuiciamientos han tenido un efecto inhibitor en Francia; recurrir a la ley para atacar a quienes protestan es menos visible que el uso de fuerza, pero no es menos perjudicial para el derecho a protesta

Las detenciones y enjuiciamientos han tenido un efecto inhibitor en el derecho a la libertad de reunión pacífica en Francia. Muchas de las personas entrevistadas por Amnistía Internacional dijeron que ahora se lo pensaban dos veces antes de protestar, participaban menos asiduamente en protestas o evitaban las reuniones públicas grandes.

Recurrir a la ley para atacar a quienes protestan es menos visible que el uso de fuerza excesiva, pero no es menos perjudicial para el derecho a protestar. Las autoridades francesas deben dejar de criminalizar a las personas y deben modificar todas las leyes que entorpecen el disfrute del derecho de reunión pacífica.

El caso de España

La situación de excepcionalidad y emergencia sanitaria causada por el empeoramiento de los datos epidemiológicos en octubre y noviembre de 2020 en España, tras la primera ola de la primavera, han requerido de las autoridades españolas la adopción de medidas urgentes para proteger la vida y la salud de todas las personas que siguen en vigor a principios de 2021.

El estado de alarma decretado por el Gobierno en octubre de 2020 mediante el Real Decreto 926/2020 por el que se adoptan nuevas medidas para contener la propagación de la COVID-19, viene a cubrir este objetivo e introduce una nueva limitación de derechos tales como la libertad de movilidad o la libertad de reunión, delegando en los presidentes/as de las Comunidades Autónomas la toma de decisiones sobre el alcance concreto de dichas medidas.

Amnistía Internacional ha reiterado, desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de

Seguridad Ciudadana en 2015 – la denominada Ley Mordaza-, su preocupación por el amplio margen de poder y de discrecionalidad que esta ley otorgaba a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para valorar qué conductas pueden ser susceptibles de considerarse como desobediencia, falta de respeto o resistencia a la autoridad, sin que esta discrecionalidad fuera acompañada de adecuados mecanismos de control y rendición de cuentas, lo que facilita comportamientos abusivos y arbitrarios. El actual contexto de pandemia ha agravado la imposición de multas.

Durante todos estos meses, las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado han interpuesto de manera arbitraria sanciones contra personas que supuestamente desobedecían el estado de alarma, sin observar los criterios de necesidad y proporcionalidad que indican los estándares internacionales. Y todo esto bajo la aplicación de la Ley Mordaza, una ley que, tal y como ha repetido Amnistía Internacional desde hace años, debe modificarse porque supone una amenaza para los derechos de reunión pacífica, expresión e información, al igual que amplía los poderes de la policía a la hora de sancionar, sin otorgar mecanismos de control. Solamente en los dos primeros meses del estado de alarma (marzo a mayo) se tramitaron más de 850.000 denuncias según el ministerio del Interior.

Pese a las dificultades y retos que enfrentan las fuerzas de seguridad en este contexto inédito, sin precedentes, los agentes han desarrollado su función con un enfoque principalmente coercitivo, sin tener en cuenta alternativas a la mera imposición de sanciones. La falta de criterios claros de actuación, especialmente en el trato con grupos vulnerables y con necesidades específicas, abre la puerta a que agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado puedan seguir cometiendo abusos mientras se alargue la situación de excepcionalidad provocada por la pandemia.

La organización recibió testimonios de personas que fueron denunciadas sin mediar ningún tipo de advertencia previa, incluso concurriendo circunstancias que podían legitimar su presencia en la calle, y sin tomar en consideración necesidades específicas. También se documentaron situaciones en las que agentes de las fuerzas de seguridad no se comportaron con la debida profesionalidad, o incluso en contra de lo dispuesto en las instrucciones emanadas del ministerio.

Cabe recordar que la mera presencia en la calle de algunas personas no constituye obligatoriamente un delito de desobediencia y que la sanción no debe ser utilizada más que como último recurso, cuando se han agotado otras vías. Sin embargo, los agentes están, en muchas ocasiones, simplemente usando su propio criterio, arbitrario y desproporcionado, y en otras, ni siquiera atendiendo a los razonamientos legítimos que les proporcionaban las personas afectadas.

4. Propuestas para garantizar más derechos humanos en Europa

- En tiempos de pandemia, la protección del derecho a la salud, y la urgente necesidad de reforzar los sistemas públicos de salud de los países europeos, mermados por las políticas de austeridad aplicadas durante la última década, son esenciales. Es,

además, necesario, adoptar medidas legislativas para blindar la salud como un derecho humano básico que los Estados deben garantizar para todas las personas sin discriminación.

- La pandemia es global y necesita una respuesta multilateral. Hay que tomar desde ya mismo, medidas urgentes para apoyar que la vacuna para la COVID-19 sea accesible y disponible para todas las personas, en todos los países, sin discriminación. En este sentido, los acuerdos que Pfizer-BioNTech y otros fabricantes de la vacuna van cerrando para suministrar más de mil millones de dosis a los países ricos, mayoritariamente de la UE, mientras excluyen al resto de los países del mundo dejándoles apenas una cuarta parte de la producción prevista, son muy preocupantes. Los beneficios de las grandes farmacéuticas no deben primar frente a la salud de miles de millones de personas. Pfizer-BioNTech y otros fabricantes deben aclarar urgentemente cómo van a optimizar el acceso a la vacuna en países de ingresos medios y bajos para salvar vidas. La pandemia no habrá acabado hasta que no haya acabado para todo el mundo, no únicamente para Europa y el bloque occidental.
- Los estados deben reconocer que la defensa de los derechos humanos es una actividad esencial durante los periodos de emergencia y alerta y deben garantizar que los defensores y defensoras de derechos humanos pueden realizar su trabajo sin sufrir represalias, intimidación ni amenazas. Asimismo, hay que blindar el derecho a manifestación y libre expresión pacíficas desactivando o reformando aquellas leyes que suponen una amenaza a estos derechos fundamentales y que desincentivan la protesta.
- Es esencial que, en todo el mundo, las autoridades den prioridad a las buenas prácticas de salud pública sobre los enfoques únicamente punitivos y coercitivos, que han resultado contraproducentes. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben transmitir a su personal órdenes e instrucciones claras para que ponga los derechos humanos por encima que cualquier otra consideración.
- La obligación de prestar atención e impedir preocupantes retrocesos en materia de derechos humanos en el seno de la UE, con los casos más evidentes de Hungría y Polonia. La pandemia no puede ser la excusa para seguir ahondando en esta senda.
- La necesidad de que todos los Estados miembro, incluido España, aumenten los esfuerzos de reubicación de la población refugiada en campos de Grecia, especialmente de los y las menores no acompañadas, así como de mejorar los sistemas de asilo y acogida.
- El empleo de tecnologías digitales para rastrear y monitorear a personas y poblaciones deben garantizar el respeto pleno a los derechos humanos. Estas aplicaciones no deberían ser obligatorias, en cuyo caso constituirían una herramienta de vigilancia masiva, prohibida por el derecho internacional.

- La necesidad de tomar medidas diferenciadas para que la pandemia no exacerbe las desigualdades de género, abordando, con todos los medios posibles, la violencia hacia las mujeres y garantizando el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.
- Los estados deben abstenerse de imponer medidas de confinamiento por la fuerza y de dotar a los agentes encargados de hacer cumplir la ley de facultades extraordinarias para aplicar dichas medidas. Considerar solo como último recurso la aplicación coercitiva de medidas para proteger la salud pública. Evitar, en particular, el empleo de sanciones penales para aplicar las medidas de confinamiento, y no hacer cumplir condenas de prisión a quienes violen dichas medidas.
- Los estados deben prohibir de manera explícita la discriminación en la legislación policial y antidiscriminatoria, incluidos los controles discriminatorios de identidad, y garantizar mecanismos adecuados para aplicar dicha prohibición, entre ellos un sistema de medidas disciplinarias aplicables a los agentes que la incumplan.
- Los estados deben implantar mecanismos de rendición de cuentas para garantizar investigaciones inmediatas, imparciales y exhaustivas sobre las denuncias de uso ilegítimo de la fuerza por parte de la policía.
- Los estados deben poner fin a las cuarentenas obligatorias y discriminatorias en los asentamientos romaníes.
- Los estados deben revisar las penas impuestas por el incumplimiento de las medidas de confinamiento y anular las multas impuestas a personas que no podían cumplir las medidas en cuestión a causa de su condición socioeconómica, entre ellas las personas sin hogar.

REFERENCIAS

- 1 — Amnistía Internacional (2020), *Europe: human rights in Europe - review of 2019*. Informe publicado el 16 de abril de 2020. [Disponible en línea](#) al sitio web amnesty.org.
- 2 — Amnistía Internacional (2020), *Arrested for protest: weaponizing the law to crackdown on peaceful protesters in France*. Informe publicado el 29 de septiembre de 2020. [Disponible en línea](#) al sitio web amnesty.org



Amnistía Internacional

Amnistía Internacional es una organización global en defensa de los derechos humanos, presente en más de 80 países y con más de 7 millones de socios y simpatizantes en todo el mundo, 18.000 de ellos en Catalunya. Amnistía trabaja con independencia de cualquier gobierno, ideología política, interés económico o creencia religiosa para que los derechos humanos sean una realidad para cada vez más personas. La organización tiene tres ejes principales de actuación: investigación de abusos y vulneraciones de derechos allí donde se produzcan, movilización y activismo e incidencia política.