

LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO REGIONAL EUROPEO. UN CASO PARTICULAR: LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN TURQUÍA

Por JULIA RUILOBA ALVARIÑO*

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN.—2. EL CONTROL EJERCIDO POR LA COMISIÓN EUROPEA: 2.1. INTRODUCCIÓN. 2.2. LOS INFORMES DE LA COMISIÓN EUROPEA RESPECTO A TURQUÍA.—3. EL CONTROL POLÍTICO DEL CONSEJO DE EUROPA RESPECTO A TURQUÍA: 3.1. INTRODUCCIÓN. 3.2. LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA. 3.3. EL PROCEDIMIENTO DE «MONITORING» DEL COMITÉ DE MINISTROS.—4. LAS VISITAS DEL COMITÉ EUROPEO PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA (CPT) A TURQUÍA: 4.1. INTRODUCCIÓN. 4.2. LAS DOS DECLARACIONES PÚBLICAS RELATIVAS A TURQUÍA.—5. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCIÓN

La creciente institucionalización de la Comunidad Internacional trae consigo que la protección de los derechos humanos aparezca estrechamente unida a la propia estructura de las Organizaciones Internacionales, en cuyo seno se crean diferentes técnicas de control respecto de los derechos proclamados en cada uno de los instrumentos declarativos de derechos¹. Dentro

* Prof. Dra. Titular interina de Escuela Universitaria de Derecho Internacional Público de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

¹ Vid. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., «La protección internacional de los derechos humanos» en DíEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Decimotercera edición, Tecnos, Madrid, 2001; pp. 544-545.

del ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el marco de los distintos sistemas convencionales, asistimos a un desarrollo progresivo de los mecanismos de control destinados a garantizar el cumplimiento de las obligaciones estatales derivadas de la participación en tratados internacionales que, bien de forma genérica, o instituidos para la garantía de un derecho en concreto, tienen como objetivo la protección de los derechos humanos². Observamos, por tanto, que las Organizaciones Internacionales de ámbito regional a través de mecanismos de distinta naturaleza y alcance, ejercen un control internacional sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros o por aquellos que deseen adherirse a la Organización.

El artículo 49 del TUE establece como uno de los requisitos indispensables para solicitar la adhesión a la Unión Europea el respeto a los derechos fundamentales enunciados, a su vez, en el artículo 6.1 del TUE³, aun teniendo en cuenta que dicho requisito venía exigiéndose ya en la práctica desde el Consejo Europeo de Copenhague de 1993. La tardía preocupa-

² A pesar de que la enorme proliferación de las Organizaciones Internacionales haya conseguido romper el tradicional exclusivismo de los Estados, subsiste el eterno problema de cómo conciliar la soberanía e independencia con las exigencias de la cooperación institucionalizada y permanente entre los Estados. La relevancia de la soberanía, explica que el desarrollo de los mecanismos internacionales de garantía y control del cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos humanos sea ostensiblemente menor que en el plano normativo, apreciándose una mayor densidad en el plano de los principios y las normas que la existente en el plano institucional respecto a los mecanismos de control. No obstante, tanto en el ámbito universal como en el regional, se han producido avances considerables al establecer procedimientos susceptibles de controlar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Parte en los distintos tratados sobre derechos humanos (vid. CARRILLO SALCEDO, J.A., *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional contemporáneo*, 2.ª edición, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 108-109).

³ Artículo 6.1 del TUE: «*La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho, principios que son comunes a los Estados miembros*» (B.O.E. n.º 109, de 7 de mayo de 1999). En este artículo se puede apreciar una dimensión *externa* en el sentido de que su respeto es una exigencia para el Estado que desee adherirse a la Unión Europea (advertencia sobre todo dirigida a los Estados de Europa Central y Oriental y a Turquía) y otra dimensión *interna* como requisito para permanecer en la Unión Europea (vid. MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Segunda edición, McGraw Hill, Madrid, 1999, pp. 22-23).

ción por dotar a la Unión Europea de un sistema jurídico-constitucional en materia de protección de derechos humanos —iniciada en la Conferencia Intergubernamental de 1996 y materializada en el Tratado de Amsterdam de 1997— vuelve a resurgir con ocasión de la ampliación a varios Estados carentes de sistemas políticos democráticos así como a partir de la progresiva incorporación al ámbito comunitario de las políticas de inmigración y asilo, cooperación policial y judicial y penal y del sistema Schengen, de indudable repercusión en los derechos y libertades fundamentales⁴. Respecto a los Estados candidatos, el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 acordó establecer un proceso de seguimiento mediante los Informes de la Comisión sobre cada uno de los Estados, a la luz de los criterios políticos establecidos por el Consejo de Copenhague de 1993.

Por su parte, la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros del Consejo de Europa disponen también de sucesivos mecanismos de control considerados como instrumentos políticos verdaderamente eficaces para la consecución de los fines de la Organización⁵. Estrechamente ligado asimismo al proceso de ampliación del Consejo de Europa y no previsto directamente en su Estatuto, el procedimiento de «monitoring» ha sido aceptado por los Estados Miembros a pesar de su ambigüedad inicial y de la composición estrictamente política de sus órganos de control⁶.

⁴ La incorporación de los derechos fundamentales al proceso de construcción europea ha sido «tardía, con origen jurídico diverso, asimétrica e inacabada», caracteres que explican la insatisfactoria situación de la protección de los derechos humanos en la Unión Europea. De hecho, la articulación de un sistema de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en la UE no puede apreciarse hasta mediados de los años setenta, momento en el que fue formulado en términos jurisprudenciales por el TJCE con el fin de llenar una laguna que existía en el ordenamiento jurídico comunitario al no estar contemplado en los Tratados constitutivos. Bien a causa de que la cuestión de los derechos fundamentales no fue una de las preocupaciones de los redactores de los Tratados constitutivos, o bien porque la función jurídico-política se dejó en manos del Consejo de Europa o de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros lo cierto es que, gracias a una articulación estrictamente jurisprudencial, la cuestión de los derechos fundamentales fue abordada aunque de forma tardía (vid. LIÑÁN NOGUERAS, D. J., «Derechos Humanos y Unión Europea» en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Volumen IV, 2000, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 371 y 374-375).

⁵ También el Congreso de Poderes Locales y Regionales cuenta con un procedimiento de «monitoring» sobre la base de la *Recomendación 18 (1996)*, de 4 de julio de 1996.

⁶ Efectivamente, la imprecisión de la norma de referencia constituyó uno de los principales motivos de preocupación. Finalmente, la Asamblea Parlamentaria acor-

Finalmente, y dejando a un lado el tradicional mecanismo de protección jurisdiccional característico del sistema europeo y el procedimiento no contencioso, propio del sistema universal, centramos igualmente nuestra atención en un nuevo instrumento de control de naturaleza no judicial dedicado específicamente a la prevención de la tortura y de los tratos inhumanos o degradantes y cuya originalidad reside, precisamente, en intervenir antes de que se produzca la violación de las normas que prohíben cualquier forma de malos tratos⁷. Así, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura⁸, instituido por el Convenio Europeo para la Prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes de 26 de noviembre de 1987⁹, se configura como un órgano encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Parte en el referido Convenio. Con relación al resto de los controles ya existentes, el CPT presenta dos rasgos que definen su mandato: su función preventiva a través de la técnica de las visitas «sobre el terreno» y su

dó en su *Resolución 1115 (1997)* la creación de la Comisión para el respeto de las obligaciones y compromisos de los Estados Miembros del Consejo de Europa (Comisión de Seguimiento) como órgano de control dedicado a vigilar el cumplimiento por parte de los Estados Miembros de las obligaciones referidas al Estatuto del Consejo de Europa en el momento de la adhesión. A raíz de la Declaración de Viena de 1993, el Comité de Ministros decidió establecer su propio mecanismo de control y poco tiempo más tarde concretó sus intenciones en la Declaración sobre el respeto de las obligaciones asumidas por los Estados Miembros del Consejo de Europa, adoptada el 10 de noviembre de 1994, afirmando que la base jurídica de su nueva misión era «su propia responsabilidad estatutaria de asegurar el pleno respeto de dichos compromisos» y que el método a utilizar sería un «seguimiento político, llevado de forma constructiva, fundado en el diálogo, la cooperación y la ayuda mutua».

⁷ En términos generales, se entiende por control el conjunto de técnicas que el Derecho Internacional atribuye a órganos internacionales para verificar si los tratados son respetados, o si las recomendaciones han sido acogidas, y en qué grado, con la finalidad de promover el cumplimiento y prevenir las infracciones de las obligaciones asumidas por los Estados (vid. GONZÁLEZ GONZÁLEZ, R., *El control internacional de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas inhumanos y degradantes*, Universidad de Granada, 1998, p. 197).

⁸ En adelante, el CPT o el Comité.

⁹ En adelante, el CEPT. En virtud del artículo 1 del referido Convenio «*se crea un comité europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes (denominado a continuación el Comité). Por medio de visitas, este Comité examinará el trato dado a personas privadas de libertad para reforzar, llegado el caso, su protección contra la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes*».

carácter obligatorio, hecho que impide a los Estados Parte declinar su competencia, aceptar o no cláusulas facultativas y formular reservas¹⁰.

En nuestro análisis, tomaremos como ejemplo el caso de Turquía al ser un claro exponente del ejercicio de distintos controles tanto internacionales como políticos-institucionales ante las constantes y abrumadoras alegaciones acerca de la vulneración sistemática de los derechos humanos, especialmente en las provincias Surorientales de mayoría kurda. Resulta extremadamente paradójico que Turquía, Miembro del Consejo de Europa desde el 9 de agosto de 1949¹¹, Estado Parte del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 4 de noviembre de 1950 desde el 18 de mayo de 1953¹² y primer Es-

¹⁰ La técnica utilizada con más asiduidad en los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos es la de los informes estatales, considerado en general poco eficaz al limitarse a una auto-interpretación, normalmente incompleta y positiva, por parte de los mismos Estados. Asimismo, la generalidad de su contenido, la periodicidad excesivamente larga o retrasada y las observaciones del órgano de control limitadas a situaciones concretas, hace que este mecanismo carezca prácticamente de eficacia. Frente a ello, el sistema de visitas utilizado por el CPT, viene a paliar los anteriores inconvenientes al poder acceder a cualquier lugar de privación de libertad y entrevistarse, sin presencia de testigos, con las personas detenidas. De otra parte, el CPT dispone de absoluta libertad para acceder a cualquier fuente de información, especialmente en lo que se refiere a las ONG relacionadas con su mandato o por cualquier persona que pueda suministrarle datos que resulten útiles en el momento de efectuar una visita (vid. artículos 8.4 y 21 del CEPT).

¹¹ En la actualidad, 44 Estados han ratificado el Estatuto del Consejo de Europa, abierto a la firma en Londres, el 5 de mayo de 1949. Turquía entró junto con Grecia. Los Miembros originarios fueron Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Suecia y el Reino Unido (5 de mayo de 1949). La República Federal Yugoslava posee el estatuto de invitado especial ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa desde el 22 de enero de 2001 como paso previo a su ya próxima adhesión. Canadá, la Santa Sede, Japón, Méjico y Estados Unidos de América tienen el estatuto de observador ante el Comité de Ministros y Canadá, Israel y Méjico, ante la Asamblea Parlamentaria. Con fecha de 7 de mayo de 2002, se presentaron dos Propuestas de Resolución ante la Asamblea Parlamentaria, la primera, solicitando de la Mesa la concesión del estatuto de observador al Consejo legislativo palestino con el fin de que pueda asistir y participar en las sesiones de la Mesa y en sus comisiones (vid. Propuesta de Resolución, *Doc. 9447* de 7 de mayo de 2002). En la segunda, 34 parlamentarios solicitaban la revisión del estatuto de observador a Estados Unidos a causa del tratamiento otorgado a las personas detenidas en la base de Guantánamo (vid. Propuesta de Resolución, *Doc. 9445* de 7 de mayo de 2002).

¹² En adelante, CEDH. Ha sido ratificado por los 44 Estados Miembros del Consejo de Europa. Conforme a lo previsto en el artículo 15 del CEDH, Turquía

tado que procedió a la ratificación del CEPT¹³, sea el Estado europeo que en los últimos años haya monopolizado prácticamente la actividad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en lo que se refiere a la aplicación del artículo 3 del CEDH¹⁴. Con tal motivo, la situación turca nos servirá de hilo conductor para explicar el seguimiento de la protección de los derechos humanos dentro del ámbito europeo y la incidencia de los diferentes mecanismos de control.

2. EL CONTROL EJERCIDO POR LA COMISIÓN EUROPEA

2.1. INTRODUCCIÓN

El Consejo Europeo de Copenhague de 1993 acordó que los Estados que aspirasen a convertirse en miembros de la Unión Europea deberían cumplir —entre otros— una serie de criterios políticos que se concretaban en los siguientes: estabilidad de las instituciones que garantice la democracia, la primacía del Derecho, la protección de los derechos fundamentales¹⁵ y el respeto y la protección de las minorías nacionales, en-

había suspendido la aplicación de los artículos 5, 6, 8, 10, 11 y 13 del mismo texto por medio de los Decretos Leyes n.º 424 y 425 debido a la amenaza que representaba para la seguridad nacional la situación en el Sudeste de Anatolia y en las provincias limítrofes, en donde se había establecido el estado de urgencia. La anterior declaración fue modificada por otra de 3 de enero de 1991 anunciando la sustitución del Decreto n.º 424 por el Decreto n.º 430, que limitaba los poderes especiales concedidos al Gobernador de la región sometida al estado de urgencia y excluía de los mismos a las provincias adyacentes. La Declaración del 5 de mayo de 1992 limita la anterior suspensión de los derechos y deja vigente únicamente la relativa al artículo 5 del CEDH. Por otro lado, la Declaración del 6 de abril de 1993 manifiesta que el estado de urgencia se ha levantado en la ciudad de Elazig y sus alrededores y que ha quedado, sin embargo, impuesto en la ciudad de Bitlis. Finalmente, el 29 de enero de 2002, las anteriores Declaraciones fueron retiradas por el Representante Permanente de Turquía ante el Consejo de Europa. Hasta ese momento, el estado de urgencia regía en los departamentos de Batman, Bingöl, la ciudad de Bitlis y su circunscripción, Diyarbakir, Hakkâri, Mardín, Siirt, Sırnak, Tunceli y Van.

¹³ Turquía firmó el CEPT el 11 de enero de 1988 y lo ratificó el 26 de febrero del mismo año.

¹⁴ Dicho artículo preceptúa que *«nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes»*.

¹⁵ Las normas de referencia se establecen con claridad meridiana en el artículo 6.2. del TUE: *«los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Con-*

tendiéndose el cumplimiento de los anteriores criterios como paso previo a la apertura del proceso de negociación¹⁶. El Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, señaló que Turquía era un Estado «precandidato» a la adhesión con arreglo a los mismos criterios aplicados al resto de Estados candidatos y que podía acogerse a la estrategia de la preadhesión¹⁷.

*venio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros». La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada solemnemente en el Consejo Europeo de Niza los días 7 a 9 de diciembre de 2000, constituye otra importante referencia para los Estados candidatos en el sentido de que determina el contenido exigido por la Unión Europea en materia de protección de derechos humanos. A pesar de que la Carta de los Derechos Fundamentales está desprovista de carácter vinculante al no haber sido finalmente incluida en los Tratados y de que no podrá ser invocada directamente por los ciudadanos, sí servirá de guía para el TJCE y como elemento de referencia para la adopción del sistema de sanciones previsto en el artículo 7 del TUE (vid. PI LLORENS, M., *La Carta de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*, Centre Estudis Internacionals, Universidad de Barcelona, 2001, pp. 82-83). Sobre esta materia, vid. LASO PÉREZ, J. J., «El Tratado de Amsterdam y el respeto de la democracia y de los derechos humanos», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, febrero 1998, n.º 2, pp. 31-42; MANGAS MARTÍN, A., «El Tratado de Amsterdam: aspectos generales del pilar comunitario», *Gaceta Jurídica de la CE*, 1998, D-29, pp. 7-70; CHUECA SANCHO, A., *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Bosch, Barcelona, 1999; FERNÁNDEZ SOLA, N., «À quelle nécessité juridique répond la négociation d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne?», *Revue du Marché Común et de l'Union européenne*, 2000, n.º 442, pp. 595-600; ALONSO GARCÍA, R., «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 2000, n.º 209, pp. 3-17 y CARRILLO SALCEDO, J. A., «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario*, enero/junio 2001, Año 5, pp. 7-26.*

¹⁶ Vid. al respecto, los criterios para la adhesión de los países de Europa Central y Oriental establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague de 21-22 de junio de 1993, *Boletín de la Comunidad Europea* n.º 6/1993.

¹⁷ Turquía solicitó la adhesión a la Unión Europea el 14 de abril de 1987. El dictamen de la Comisión, publicado el 5 de febrero de 1990, concluía que las futuras relaciones entre Turquía y la Unión Europea deberían desarrollarse sobre la base del Acuerdo de Asociación existente, pero que Turquía no cumplía los criterios de adhesión debido a razones de carácter político y económico. El Acuerdo de Asociación (denominado Acuerdo de Ankara) entre la Comunidad y Turquía de 12 de septiembre de 1963 (en vigor desde 1964) y el Protocolo adicional de 1970, determinaron los objetivos fundamentales de la asociación, como el refuerzo de las relaciones comerciales y la instauración de una Unión Aduanera en tres fases iniciada ésta úl-

El seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados de acuerdo a los términos descritos en los respectivos Acuerdos de Asociación¹⁸ corresponde a la Comisión, quien propondrá también las

tima, mediante la Decisión 1/95 del Consejo de la Asociación el 31 de diciembre de 1995. Con ese fin, Turquía ha tenido que asumir, antes de su entrada en vigor, gran parte del acervo comunitario, sobre todo, en materia de aduanas, política comercial, competencia y protección de la propiedad intelectual, industrial y comercial. Sobre la base de la invitación del Consejo Europeo de Luxemburgo de 12-13 de diciembre de 1997, la Comisión adoptó el 4 de marzo de 1998 la Comunicación «Estrategia europea para Turquía», en la que figuran los elementos esenciales de la estrategia de la preadhesión para Turquía. Seguidamente, Turquía notificó sus sugerencias sobre las propuestas de la Comisión en un documento de 17 de julio de 1998 titulado «Estrategia de desarrollo de las relaciones entre Turquía y la Unión Europea-Propuestas de Turquía». El Consejo Europeo de Cardiff de 15-16 de junio de 1998 acogió favorablemente dicha estrategia como punto de partida para desarrollar las relaciones entre la Unión Europea y Turquía. En el caso concreto de Turquía, la Comunicación de la Comisión «Agenda 2000», adoptada el 15 de julio de 1997, disponía que poseía la capacidad necesaria para elaborar y aplicar una legislación compatible con el acervo, a pesar de señalar alguna debilidad respecto a la administración de justicia (vid. Informe de la Comisión, *COM (98) 711 final*, Acuerdo de Asociación CEE-Turquía (1963), *DOCE* n.º 217 de 29 de diciembre de 1964, Comunicación de la Comisión al Consejo «Estrategia europea para Turquía», *COM (98) 124 final* (no publicada en el Diario Oficial), Decisión 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía, *Diario Oficial L 35* de 13 de febrero de 1996). También, Ficha temática n.º 7 Turquía y las relaciones con la Unión Europea, *PE 167.284/rév.3*; ANANIADES, L. C., «L'Association aux Communnautés européennes», Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1967, pp. 50-59; LESORT, G., «L'Association avec la Turquie» en *L'Association à la Communauté Economique Européenne. Aspects juridiques*, Presses Universitaires de Bruxelles, 1970, pp. 89/111; AKAGÜL, D., «Association CEE-Turquie: à la recherche d'une nouvelle dynamique», *Revue du Marché Común*, 1987, n.º 303, pp. 3-13; KALEGASI, B., «La Turquie» en *TELO (Director)*, *L'Union Européenne et les défis de l'elargissements*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1994, pp. 247-268; *Turkey and the European Community* (edited by M. Strang A. Hadmond), Forum Europe, Brussels, 1992 y OLESTI RAYO, A., «El Acuerdo de Asociación con Turquía y el régimen jurídico de los trabajadores de nacionalidad turca en la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario*, enero/junio 2000, Año 4, pp. 49-89.

¹⁸ De acuerdo al artículo 310 del TCE (antiguo artículo 238), la Comunidad ha celebrado Acuerdos Europeos con diez Estados de Europa Central y Oriental, conocidos como PECO. Los Acuerdos Europeos se refieren a una forma concreta de Acuerdos de Asociación celebrados entre la Unión Europea y los PECO con el fin de establecer una diferencia entre el proceso de adhesión de los PECO y el resto de los Estados candidatos, aunque es el que se aplica posteriormente respecto de Chipre, Malta y Turquía. Dichos Acuerdos constituyen el marco que favorezca una

medidas necesarias a adoptar e informará al resto de las Instituciones acerca de los progresos realizados¹⁹. Así pues, a partir de 1997, la Comisión somete al Consejo de forma periódica informes sobre los progresos realizados por cada Estado que le servirán a aquel de punto de partida para adoptar las decisiones oportunas sobre el desarrollo del proceso de adhesión o sobre su ampliación a otros candidatos²⁰.

En noviembre de 1998, la Comisión sometió al Consejo su primer Informe periódico sobre Turquía. Posteriormente, ha emitido otros cuatro Informes, a la luz de los cuales vamos a examinar el seguimiento efectuado por la Comisión en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos en Turquía y la posible evolución en este sentido²¹.

integración progresiva y se basan en el respeto de los derechos humanos y de los principios de democracia, Estado de Derecho y economía de mercado. Por otro lado, el Consejo Europeo de Corfú de 24-25 de junio de 1994 subrayó que los Acuerdos Europeos y los criterios de Copenhague constituyen el marco para profundizar las relaciones y crear la situación propicia para cumplir dichas condiciones. La plena aplicación de ambos, es una de las condiciones esenciales para la adhesión (vid. CHAVERRI MIGUEL, F., *La ampliación de la Unión Europea y sus repercusiones en el proceso de integración*, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 2001, pp. 32 y 34).

¹⁹ Conocido también bajo el término de «screening» referido al examen analítico del acervo comunitario realizado por la Comisión respecto de cada uno de los Estados candidatos. Un primer «screening» se efectúa como paso previo a las negociaciones de adhesión propiamente dichas con el fin de explicar el acervo comunitario a los Estados candidatos e identificar las materias que puedan resultar problemáticas. Después del «screening» inicial y paralelamente a las negociaciones, se desarrolla el procedimiento de «screening» de actualización, dirigido a integrar el acervo y evaluar los progresos. La Comisión efectúa el seguimiento sobre la base de distintas fuentes de información: contribución de las autoridades estatales, informes de otras Organizaciones Internacionales (en especial del Consejo de Europa), informes de ONG, informes del Parlamento Europeo, etc. (vid. «Informe periódico de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión», COM (1998) 712 final, B, 1 de 17 de diciembre de 1998). Este último dato nos confirma la idea posteriormente desarrollada sobre la falta de rigor en el seguimiento que efectúa la Comisión, dicho de otro modo, en el seguimiento basado en informaciones ajenas a ella.

²⁰ Vid. «Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia», COM (97) 2000 final en *Boletín de la Unión Europea*, Suplemento 5/97.

²¹ Vid. «Informe periódico de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión», COM (1998) 712 final, A, a.

2.2. LOS INFORMES DE LA COMISIÓN EUROPEA RESPECTO A TURQUÍA

El primer análisis efectuado por la Comisión de la situación de Turquía señala como uno de los problemas específicos la existencia de casos de tortura, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. Así, numerosas personas detenidas en secreto en las comisarías de policía habían sido torturadas antes de ser conducidas ante los Tribunales, siendo tal la evidencia que no cabía albergar ninguna duda acerca de la responsabilidad de la policía. Aparte de no existir control alguno sobre las fuerzas de seguridad, la práctica impunidad de los funcionarios ante casos de tortura quedaba demostraba por la inexistencia de medidas disciplinarias, la necesidad de una autorización administrativa para interponer demandas penales contra ellos y, en el caso de ser condenados, por las penas tan leves en comparación a la normativa europea. A pesar de que la Gran Asamblea Nacional Turca (GANT) había adoptado en 1997 una ley que reducía el período de detención y que, de acuerdo a las recomendaciones del CPT, las personas detenidas en las provincias sometidas al estado de urgencia podían solicitar asistencia jurídica, el tiempo en el que una persona podía permanecer detenida bajo el régimen de incomunicación era ostensiblemente mayor que en el resto de los Estados de la Unión Europea²². Las condiciones de vida en las prisiones turcas no se correspondían con las normas establecidas por el Consejo de Europa ni con los estándares fijados por las Naciones Unidas. En la mayoría de ellas existía hacinamiento, carecían de servicios médicos y el personal penitenciario estaba formado generalmente por militares, circunstancias que provocaron numerosas protestas en 1996.

Teniendo en cuenta que Turquía dispone de un importante arsenal jurídico en materia de protección de los derechos fundamentales y de que han sido adoptadas medidas en la buena dirección (las misiones de observación de la Comisión de derechos humanos creada en 1991 por la GANT, la creación en 1996 de la Unidad de búsqueda de personas desaparecidas y la institución, en abril de 1997, del Alto Comité de Coordinación de derechos humanos) continúan sin embargo siendo preocupantes las nume-

²² Vid. «Informe periódico de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión», de 17 de diciembre de 1998, *COM (1998)712 final*, B, 1.1 y 2.

rosas violaciones de los derechos fundamentales siempre por cuestiones relacionadas con la situación en el Sudeste de Turquía, sin que sea posible hallar alguna mejora respecto a la situación presentada por la Comisión en la Agenda 2000. Así pues, las medidas de excepción limitan el ejercicio normal de los derechos garantizados y existen numerosos problemas para la aplicación práctica de algunas disposiciones legales durante el período de la detención incomunicada²³. La población kurda²⁴ establecida en el Sudeste de Turquía se ve afectada por la evacuación masiva de la región por temor a la destrucción de los poblados y a graves afrentas a los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad y los gobernadores pueden restringir o derogar por medio de decretos los derechos y las libertades fundamentales. En este sentido, y en el marco del procedimiento de control del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria ha encargado a la Comisión de Seguimiento el examen de la cuestión de la minoría kurda. Así pues, en el plano político, la Comisión ha detectado importantes anomalías en el funcionamiento de los poderes públicos, la persistencia en la vulneración de los derechos humanos e importantes deficiencias respecto a la protección de las minorías. La ausencia de control civil sobre el ejército se traduce en el importante papel que éste desempeña en la vida política a través del Consejo de Seguridad Nacional, situación que deberá finalizar si se desea solucionar la mayoría de los casos de violación de los derechos humanos en Turquía. En consecuencia, la Comisión considera de vital importancia que Turquía continúe el proceso de reformas democráticas²⁵.

El segundo Informe de la Comisión reitera la existencia de la tortura, las desapariciones forzosas y las ejecuciones extrajudiciales, aunque ya no como una práctica sistemática, en consonancia con la opinión del CPT en la visita efectuada a Turquía en febrero de 1999²⁶. Los miembros de las

²³ Vid. «Informe...», *op. cit.*, B, 1.2.

²⁴ La población turca es de 62 millones de habitantes, incluyendo de 8 a 15 millones de kurdos. Conforme al Tratado de Lausanne, existen tres minorías oficialmente reconocidas: los armenios (50.000), los judíos (25.000) y los griegos (5.000). La pertenencia a cada una de ellas debe estar reflejada en el carnet de identidad y existe un departamento del Ministerio de Interior dedicado a ellas. Los kurdos, sin embargo, no están reconocidos como minoría y aunque no existe ningún obstáculo jurídico para que participen en asuntos económicos o políticos, se exponen a ser perseguidos en caso de hacer pública su identidad (vid. «Informe...», *op. cit.*, B, 1.2).

²⁵ Vid. «Informe...», *op. cit.*, B, 1.4.

²⁶ Vid. *COM (1999) 500 final*, B, 1.2 de 13 de octubre de 1999.

fuerzas del orden inculpados por casos de torturas no son objeto de persecución penal, hecho constatado por el Informe del Grupo de trabajo de Naciones Unidas en el que se indica que dicha impunidad era la causa de la mayoría de las desapariciones involuntarias. Todo ello indica que la situación descrita en el anterior Informe permanece prácticamente inalterable, aunque se hayan adoptado algunas medidas positivas. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha anulado en noviembre de 1999 una disposición que autorizaba a las fuerzas del orden a disparar directamente y sin dudar sobre las personas que no se detuvieran en caso de apercibimiento y se ha reducido el período de la detención preventiva. La entrada en vigor del Reglamento sobre los procedimientos de arresto, detención y puesta en libertad, la circular de junio de 1999 del Primer Ministro para su aplicación efectiva y los cursos para la formación de la policía indicados en la opinión del Gobierno turco sobre el Informe de la Comisión de Seguimiento de la Asamblea Parlamentaria hacen creer que Turquía va en la buena dirección. Las anteriores medidas han sido completadas con la adopción de una ley que reforma los artículos 242, 245 y 354 del Código Penal, y que da una nueva definición de la tortura y los malos tratos y prevé penas más graves para los funcionarios que cometan dichas infracciones o para el personal médico que emita informes falsos sobre la tortura. Igualmente, las autoridades turcas han autorizado finalmente la publicación del Informe del CPT sobre la visita efectuada a Turquía en octubre de 1997.

Por el contrario, la situación en las prisiones no ha mejorado y la superpoblación y la carencia de cuidados médicos han ocasionado numerosas protestas y huelgas de hambre. Tampoco la cuestión de la minoría kurda ha experimentado ningún cambio, por lo que la Comisión reitera la conveniencia de encontrar una solución civil al conflicto y reconocer la identidad cultural a la minoría kurda, tal como señala la Comisión de Seguimiento de la Asamblea Parlamentaria en su Informe de enero de 1999. La legislación de excepción continúa aplicándose en seis provincias aunque la adopción de ciertas medidas puede surtir efectos positivos en la región, como es la adopción de la ley de amnistía n.º 4450 que acuerda la remisión de la condena para los líderes del PKK (Partido de los trabajadores de Kurdistán) que se rindan o que revelen informaciones sobre la organización, estando excluidos los dirigentes del PKK o los que hubieran matado a miembros de las fuerzas de seguridad. En el mismo sentido, Abdullah Öcalan, dirigente del PKK, llamó en agosto de 1999 a los miem-

bros de su organización a cesar los ataques y a retirarse del territorio turco a partir del 1 de septiembre de 1999. Sin embargo, la Comisión considera que Turquía no cumple los criterios de Copenhague y que subsisten graves lagunas en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos y a la protección de las minorías. La tortura ha dejado ya de ser una práctica sistemática, pero está aún largamente extendida, el Consejo Nacional de Seguridad continúa desempeñando un importante papel en la vida política del país y el sistema de los tribunales de excepción continúa estando en vigor.

Una vez más, la Comisión emitió un nuevo Informe sobre los progresos realizados por Turquía con vistas a una futura adhesión²⁷. El debate suscitado en la vida política turca sobre la adhesión a la Unión Europea a partir del Consejo Europeo de Helsinki de 1999, trajo consigo una serie de reformas políticas con el fin de mejorar la protección de los derechos humanos auspiciadas por diversas iniciativas, como la autorización para la publicación de nueve Informes del CPT relativos a las visitas efectuadas entre 1998/2000, la labor del Alto Comité de Coordinación de derechos humanos y la firma en agosto de 2000 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁸.

Todos los problemas enumerados en los Informes anteriores persisten casi de forma inalterable, pudiendo apreciarse pequeños cambios. Así, por ejemplo, aunque la pena de muerte no ha sido aún abolida, se mantiene la moratoria *de facto*, incluido el caso de Öcalan. Por lo que se refiere a los casos de tortura y de malos tratos, la situación avalada por la información de las organizaciones de protección de los derechos humanos indica que continúan respecto a sospechosos de acciones terroristas o separatistas y que los culpables son castigados con penas poco severas, lo que contribuye a alimentar el clima de impunidad. Efectivamente a través de los Informes del CPT recientemente publicados, se puede apreciar una ligera mejoría en la actitud de los miembros de la policía y del personal de prisiones, aunque se critique severamente la ausencia de vigilancia e

²⁷ Vid. «Informe periódico 2000 de la Comisión sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión», de 8 de noviembre de 2000 (vid. www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm).

²⁸ Sin embargo, Turquía no se ha adherido aún al Protocolo n.º 6 del CEDH, a la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, al Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales ni al Estatuto del Tribunal Penal Internacional.

inspección por parte de los gobernadores y procuradores generales. En el marco de la lucha contra la tortura, resulta indispensable adaptar los procedimientos legales sobre la detención preventiva a las disposiciones del CEDH y a la jurisprudencia del TEDH. En concreto, debería existir un control automático de la legalidad de cualquier detención incomunicada al cuarto día de la detención como máximo, tal como lo indica el CEDH. Asimismo, es imprescindible que el examen médico de cualquier detenido sea efectuado por un médico forense durante la detención preventiva de acuerdo a las recomendaciones del CPT. La formación en materia de derechos humanos, que se incluye en las escuelas de la policía desde 1999, debe ser reforzada en colaboración con el Consejo de Europa o con Estados Miembros de la Unión Europea.

Las condiciones de detención en las prisiones turcas continúan siendo extremadamente preocupantes: se producen violentos choques entre detenidos y guardianes así como motines y toma de rehenes; existen numerosos casos de tortura y malos tratos a los detenidos infligidos durante el traslado de una prisión a otra y la superpoblación carcelaria continúa lacrando el sistema penitenciario, por lo que el Gobierno contempla medidas de amnistía. Por otro lado, la construcción de once nuevas prisiones de tipo F en las que las celdas para uno a tres presos van a sustituir los grandes dormitorios y que están destinadas a albergar a prisioneros condenados por acciones terroristas, han suscitado la protesta de numerosas organizaciones de defensa de los derechos humanos alegando que el régimen de aislamiento impide cualquier posibilidad de socialización. En este punto, la Comisión recomienda seguir las indicaciones del CPT que visitó las prisiones turcas en julio de 2000 en el sentido de adoptar medidas que garanticen a los presos poder estar una parte importante del día participando de actividades comunes en el exterior de la celda así como iniciar un programa de desarrollo socio-económico para la región. No obstante, la Comisión concluyó en los mismos términos que en el Informe anterior afirmando que Turquía no cumplía los criterios políticos de Copenhague²⁹.

El cuarto Informe indica que las recientes modificaciones de la Constitución significan un importante progreso en lo que se refiere al reforzamiento de las garantías en materia de derechos humanos y a la limitación de la pena capital³⁰. La revisión del artículo 38 de la Constitución trae

²⁹ Vid. «Informe...», *op. cit.*, B, 1.4.

³⁰ Se modificaron además los artículos 13 y 14 de la Constitución referidos a la libertad de expresión y asociación (vid. «Informe periódico sobre los progresos

consigo la limitación de la aplicación de la pena de muerte a los crímenes terroristas, excepción que es contraria al Protocolo n.º 6 del CEDH, que no autoriza reserva alguna. En este sentido, los Tribunales han continuado dictando sentencias de muerte en aplicación de la legislación anti-terrorista aunque se ha mantenido en todos los casos la moratoria *de facto* sobre la aplicación de la pena capital. De nuevo, las autoridades turcas han accedido en 2001 a la publicación del Informe del CPT y en una circular de 24 de julio de 2001 el Ministro del Interior prohíbe expresamente el recurso a la tortura y establece inspecciones regulares en las comisarías de policía con objeto de averiguar las demandas en materia de violación de derechos humanos. Asimismo, las disposiciones relativas a la detención preventiva deben conformarse a los principios expresados en el CEDH reduciendo el período de detención a cuatro días. Los casos de tortura se producen habitualmente durante la detención incomunicada y se aplican sistemáticamente en el Sudeste en el marco de las «detenciones secretas» practicadas en todas las provincias sometidas al estado de urgencia y en asuntos relacionados con la seguridad del Estado. La impunidad de los funcionarios sospechosos de actos de tortura continúa casi intacta, a pesar de haber aumentado el número de denuncias que, en caso de recaer una condena, son castigadas con penas leves o con multas.

Como se mencionó en el Informe anterior, la reforma del sistema penitenciario trajo consigo violentas manifestaciones y huelgas de hambre en las prisiones, protagonizadas casi siempre por grupos extremistas. La intervención de las fuerzas de seguridad para efectuar traslados a otras prisiones ocasionó 32 muertes. En enero de 2001, la Unión Europea solicitó una investigación independiente y el CPT señaló en su Informe de abril del mismo año que alguna de esas muertes podían haberse debido a una utilización excesiva de la fuerza acompañada de armas de fuego y gas lacrimógeno, conclusión que fue posteriormente confirmada por un informe del Instituto Médico-forense. Sobre otros aspectos de la reforma penitenciaria se adoptaron importantes medidas legislativas como es, la ley que

realizados por Turquía en la vía de la adhesión», *SEC (2001) 1756*, de 13 de noviembre de 2001, A, 1.2). Es importante resaltar la firma del Protocolo n.º 12 al CEDH relativo a la prohibición de cualquier clase de discriminación. Turquía vulneró durante ese año en 127 ocasiones diversas disposiciones del CEDH y en 53 casos se resolvió la demanda a través de un acuerdo amistoso (vid. asuntos *Chipre c. Turquía* de 10 de mayo de 2001, n.º 25781/94 y *Bilgin c. Turquía*, de 17 de julio de 2001, n.º 25659/94).

modifica el artículo 16 de la ley antiterrorista (5 de mayo de 2001), la ley relativa a la institución de un juez de aplicación de penas (16 de mayo de 2001) y la ley relativa a la creación de comités de control de los establecimientos penitenciarios (21 de junio de 2001). Finalmente, con el fin de reducir la tensión que entraña la superpoblación carcelaria se adoptó el 8 de diciembre de 2000 una ley de amnistía que supuso la liberación de alrededor de 30.000 personas bajo ciertas condiciones. A pesar de los cambios mencionados, los derechos fundamentales continúan siendo objeto de numerosas restricciones, por lo que los particulares sólo podrán beneficiarse de las mejoras introducidas si se aplican efectivamente y en la forma correcta. Aún habiendo detectado algún progreso en varias materias, la Comisión consideró que Turquía no cumplía con los criterios políticos establecidos en Copenhague, por lo que deberá intensificar los esfuerzos para acelerar el proceso de reforma a fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales³¹.

El último Informe periódico señala la evidente determinación de los dirigentes turcos para aproximarse a la normativa europea mediante la promulgación de un nuevo Código civil (noviembre de 2001) y la adopción de tres paquetes de reformas (febrero, marzo y agosto 2002) de las que destacan la abolición de la pena de muerte en tiempos de paz, la posibilidad de difundir emisiones de radio en lengua kurda, la ampliación del derecho de libertad de expresión a las minorías no musulmanas y la desaparición del estado de urgencia en las provincias del Sudeste³². Otras importantes medidas han sido la reducción del período de detención preventiva a un máximo de cuatro días, la continuidad en la reforma del sistema penitenciario y la aplicación de varias recomendaciones del CPT³³. Pese a todo, la Comisión aprecia una serie de importantes deficiencias que

³¹ Vid. «Informe...», *op. cit.*, C. En el mismo sentido, «Conseguir la ampliación», Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión», *COM (2001) 700*.

³² Vid. «Informe periódico sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión», de 9 de septiembre de 2002, *COM (2002) 700 final*, B, 1.

³³ En el mes de abril, el Parlamento turco ratificó la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, encontrándose aún pendiente la ratificación de los Pactos Internacionales de 1966. Asimismo, Turquía continúa accediendo a la publicación de los Informes del CPT y ha publicado las sentencias del TEDH, previamente traducidas al turco, en el periódico de la Academia de la Policía (vid. «Informe...», *op. cit.* B, 1.2).

impiden a Turquía alinearse completamente a los criterios enunciados en Copenhague: la persistencia de las alegaciones de tortura y malos tratos graves o de detenciones secretas, los asesinatos extra-judiciales y la no ejecución de las sentencias del TEDH, son sólo algunos ejemplos que demuestran la insuficiencia de las medidas adoptadas por las autoridades turcas. Evidentemente, este Informe supone un importante varapalo a las expectativas turcas puesto que, aun a pesar de reconocer los esfuerzos notables durante el último año en materia de derechos humanos e instar a Turquía a proseguir en su línea de reforma, deja en suspenso *sine die* la apertura del proceso de adhesión³⁴.

3. EL CONTROL POLÍTICO DEL CONSEJO DE EUROPA RESPECTO A TURQUÍA

3.1. INTRODUCCIÓN

Todos los Estados Miembros del Consejo de Europa están obligados a respetar las obligaciones asumidas según los términos de su Estatuto. Asimismo, deben observar los principios, reglas y valores elaborados en el transcurso de 53 años en el seno de un Organización basada en la democracia pluralista, la primacía del Derecho y la protección de los derechos humanos. La Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa de Viena en 1993, marcó una etapa decisiva en el proceso de la construcción europea al consagrar a la Organización como la institución política por excelencia capaz de acoger en pie de igualdad a los Estados de Europa Central y Oriental que desearan participar de los valores del Consejo de Europa. La nueva política de ampliación, fundada en la doble exigencia de respetar los principios recogidos en el Estatuto y los compromisos asumidos por los Estados Miembros en el momento de la adhesión, se complementa con el inmediato establecimiento de unos mecanismos de control encargados de efectuar el seguimiento de las anteriores obligaciones³⁵. La puesta en práctica del

³⁴ Vid. «Informe...», *op. cit.*, Conclusiones. Frente a esto, Turquía ha reaccionado exigiendo a los Quince que la Comisión rectifique su decisión y que fije en la Cumbre de Copenhague en el mes de diciembre una fecha para comenzar a negociar la adhesión (vid. *El País*, viernes, 11 de octubre de 2002).

³⁵ El párrafo 7 de la Declaración de Viena manifiesta la resolución del Consejo de Europa a asegurar el pleno respeto a los compromisos asumidos por todos los

procedimiento de «monitoring», implica el reforzamiento de los poderes de una Organización que, hasta entonces, se había limitado a avalar las aptitudes políticas anteriores a la adhesión y que, en lo sucesivo, va a desempeñar el papel de una «Escuela de democracia» con el fin de conducir a los Estados candidatos lo más rápidamente posible al estándar constitucional y político exigido por el Consejo de Europa³⁶. Posteriormente, el Plan de Acción acordado con ocasión de la celebración de la Segunda Cumbre de Estrasburgo en 1997, confirmó la determinación de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa a vigilar el respeto de los compromisos de los Estados sobre la base de un diálogo confidencial, constructivo y no discriminatorio en el seno del Comité de Ministros³⁷. Es así como la Asamblea Parlamentaria y el Comité de Ministros establecen progresivamente, a partir de 1994, sus respectivos mecanismos de control o procedimientos de «monitoring», el primero de ellos público y basado en un seguimiento por Estados, y el segundo confidencial sobre aproximaciones temáticas respecto al conjunto de todos los Estados Miembros.

Estados Miembros (vid. Declaración de Viena de 9 de octubre de 1993). Las medidas acordadas se materializaron con la entrada en vigor del Protocolo n.º 11 al CEDH el 1 de noviembre de 1998, la redacción del Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales, de 1 de febrero de 1995 (en vigor desde el 1 de febrero de 1998) y con la apertura a la firma, el 4 de noviembre de 2000, del Protocolo n.º 12 al CEDH, firmado hasta ahora por veintisiete Estados y ratificado sólo por Georgia. En el mismo sentido, vid. CARRILLO SALCEDO, J.A., «La Declaración de Viena de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa (9 de octubre de 1993)», *RIE*, vol. 21, 1994, pp. 119-136; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «Consejo de Europa y derechos humanos: Desarrollos recientes» en *Andorra en el ámbito jurídico europeo. XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, 1996, pp. 215-263; GELIN, E., «Les critères d'admission des nouveaux Etats indépendants au Conseil de l'Europe», *Revue de Droit International et de Droit Comparé* (1996), pp. 399-367 y GONZÁLEZ VEGA, J., «La protección de las Minorías y el Consejo de Europa», Separata de la obra colectiva GARCÍA RODRÍGUEZ, I. (Ed.), *Las Minorías en una sociedad democrática y pluricultural*, Universidad de Alcalá de Henares, 2001, pp. 127-163.

³⁶ Vid. FLAUSS, J. F., «Les conditions d'admission des pays d'Europe central et orientale au sein du Conseil de l'Europe», *EJIL*, n.º 3, 1994, pp. 401-422.

³⁷ Vid. «Plan de Acción» de la Declaración de Estrasburgo de 11 de octubre de 1977.

3.2. LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA

De acuerdo a lo preceptuado en el artículo 1 de su Estatuto, la finalidad del Consejo de Europa consiste en realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y los principios que constituyen su patrimonio común³⁸. Por otro lado, tanto el Estatuto del Consejo de Europa como el Reglamento de la Asamblea Parlamentaria prevén sanciones de carácter político para el Estado Miembro que infrinja gravemente lo dispuesto en el artículo 3, así como la suspensión en caso de incumplimiento de sus obligaciones financieras y la negativa por parte de la Asamblea Parlamentaria a ratificar los poderes de una delegación³⁹.

A raíz de la espectacular ampliación del Consejo de Europa a comienzos de los años 90, la Asamblea Parlamentaria comenzó a intervenir activamente en el proceso de adhesión de los nuevos Estados a través de su «opinión favorable» como un requisito previo a la adhesión⁴⁰. Las especiales circunstancias de los Estados candidatos a la adhesión o, lo que es lo mismo, las deficiencias democráticas de la gran mayoría de ellos, llevaron a la Asamblea Parlamentaria a permitir la entrada condicionada al posterior cumplimiento de los compromisos que aparecían recogidos en la opinión enviada al Comité de Ministros. De forma paulatina, la Asamblea Parlamentaria empezó a implicarse en el seguimiento de dichos compromisos ejerciendo una presión política sobre los Estados interesados para que remediaran las deficiencias en un plazo lo más breve posible. Final-

³⁸ Vid. artículo 1 del Estatuto del Consejo de Europa.

³⁹ Como fue el caso de la *Resolución 547* de 30 de enero de 1967 de la Asamblea Parlamentaria por la que se rechazaba la delegación parlamentaria griega surgida del «régimen de los coroneles». Vid. artículos 8 y 9 del Estatuto y artículo 6 del Reglamento de la Asamblea Parlamentaria.

⁴⁰ A pesar de que la responsabilidad política sobre la adhesión de un nuevo Estado corresponde al Comité de Ministros, de hecho, es la Asamblea Parlamentaria quien controla todo el proceso. En un principio, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 4 del Estatuto, la Asamblea Parlamentaria no tenía ningún tipo de intervención pero, a partir de la *Resolución (51)15* del Comité de Ministros, éste se comprometió a consultar a la Asamblea Parlamentaria antes de invitar a un Estado a convertirse en Estado Miembro o de invitar a uno de ellos a retirarse de la Organización.

mente, la Asamblea acordó, por medio de la Resolución 1115 (1997), la creación de la Comisión para el respeto de las obligaciones y compromisos asumidos por los Estados Miembros del Consejo de Europa (Comisión de Seguimiento)⁴¹.

Este nuevo órgano de control político, que amplía al margen de lo establecido en el Estatuto del Consejo de Europa las competencias de la Asamblea Parlamentaria, está dedicado a vigilar el cumplimiento por parte de *todos* los Estados Miembros de las obligaciones referidas al Estatuto, al CEDH y a cualquier otro convenio, así como de los compromisos asumidos por los nuevos Estados en el momento de su adhesión⁴². Las

⁴¹ Convencida de la necesidad de abrir la Organización a las nuevas democracias, la Asamblea adoptó, por iniciativa de Tarja Halonen (Finlandia) la *Directiva n.º 488*, de 29 de junio de 1993. En dicho texto, la Asamblea manifestaba que el respeto a los compromisos asumidos por los Estados en el momento de la adhesión se condicionaba a la plena participación de las delegaciones parlamentarias en la Organización. En consecuencia, encomendaba a la Comisión de Asuntos Políticos y Jurídicos la vigilancia de dichos compromisos a través de informes periódicos dirigidos a la Mesa de la Asamblea hasta su cumplimiento. Posteriormente, la *Resolución 1031* de abril de 1994, concedía a los Estados el plazo de un año para ratificar el CEDH y recordaba —en una disposición que pasó casi inadvertida— que *todos* los Estados Miembros tenían que cumplir las obligaciones derivadas del Estatuto, del CEDH y del resto de los convenios. La nueva *Directiva n.º 508*, de 26 de abril de 1995, que sustituyó los dos textos anteriores, acordó explícitamente extender el control de los compromisos a todos los Estados Miembros, encargar a las Comisiones que informaran directamente a la Asamblea y hacer públicos los debates. Finalmente, la *Resolución 1115 (1997)*, de 29 de enero de 1997, derogó la anterior Directiva y creó la Comisión de Seguimiento cuyo mandato se describe en la referida Resolución y a quien se le remitirán todos los procesos de seguimiento pendientes ya iniciados por la Comisión de Asuntos Políticos y Jurídicos [vid. *Resolución 1115 (1997)*, pár. 14].

⁴² Efectivamente, ninguna de las disposiciones del Estatuto se refieren a que el Consejo de Europa tenga que velar por el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Miembros, teniendo en cuenta que se trata de una Organización de cooperación de naturaleza política. Sin embargo, tal competencia puede deducirse del artículo 8 del Estatuto en donde se prevé la suspensión del derecho a la representación de la delegación parlamentaria del Estado Miembro o a su exclusión en caso de infringir gravemente las disposiciones del artículo 3 (vid. MALENOVSKY, J., «Suiivi des engagements des États membres du Conseil de l'Europe par son Assemblée Parlementaire: une course difficile entre Droit et Politique», *AFDI*, XLIII, 1997, p. 637). Para consultar la lista de los compromisos asumidos por los Estados en el momento de la adhesión, vid. *Monitor/Inf (99)1*.

conclusiones de la Comisión de Seguimiento, adoptan la forma de Resoluciones o Recomendaciones, pudiendo llegar a sancionar cualquier incumplimiento o la ausencia de cooperación mediante la anulación de los poderes ratificados ante la Asamblea Parlamentaria, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 8 del Estatuto⁴³.

El control político de la Asamblea Parlamentaria respecto a Turquía comenzó en 1996 a raíz de la Recomendación 1298 (1996) de la Asamblea sobre el respeto por parte de Turquía de los compromisos relativos a la reforma constitucional y legislativa⁴⁴, en la que le recomendaba al Comité de Ministros exhortar a Turquía a adaptar su legislación y su práctica conforme a los principios del Consejo de Europa y a incluir a dicho

⁴³ La Comisión de Seguimiento está formada por sesenta y cinco parlamentarios y por los presidentes de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Asamblea Parlamentaria. La apertura de un procedimiento de seguimiento puede provenir de las comisiones generales de la Asamblea o de la Comisión de Seguimiento mediante solicitud motivada por escrito, al menos por diez miembros de la Asamblea que representen como mínimo a dos delegaciones nacionales o dos grupos políticos depositando una propuesta de resolución o recomendación o por la Mesa de la Asamblea, que es a quien corresponde adoptar la decisión. Normalmente, el procedimiento de seguimiento no puede iniciarse en los seis meses siguientes a la adhesión de un Estado al Consejo de Europa y los miembros de la delegación parlamentaria del Estado interesado serán invitados a participar, sin derecho a voto, en los debates. La Comisión designará correlatores para cada Estado Miembro objeto del seguimiento y someterá a la Mesa de la Asamblea la autorización de las visitas «sobre el terreno». Deberá dar cuenta a la Asamblea una vez al año de la evolución general del seguimiento y, cada dos años, deberá presentar un Informe sobre cada uno de los Estados, en donde indicará si da el procedimiento por terminado o si, por el contrario, debe continuar (vid. *Resolución 1115 (1997)* e «Informe de la Comisión del Reglamento», *Doc. 7722* de 8 de enero de 1997). Desde su creación en 1997, la Comisión de Seguimiento ha efectuado el control sobre ocho Estados: Albania, Armenia, Azerbaijón, Georgia, Moldavia, Rusia, Turquía y Ucrania y lleva a cabo un diálogo post-seguimiento con otros seis: Bulgaria, República Checa, Lituania, ex-República Yugoslava de Macedonia, Rumania y Eslovaquia. El seguimiento sobre Croacia y Letonia finalizó, respectivamente, en abril de 2000 y enero de 2001 (vid. «Evolución del proceso de seguimiento de la Asamblea» (2000-2001), *Doc. 9198*, de 11 de septiembre de 2001, párr. 69).

⁴⁴ Este procedimiento se inició bajo las previsiones de la *Directiva n.º 508 (1995)* entonces en vigor. Sin embargo, desde 1980, la Asamblea Parlamentaria se había ocupado de la situación de Turquía (la documentación aparece citada en el Anexo I del «Informe sobre el respeto de las obligaciones y compromisos por parte de Turquía», *Doc. 8300* de 15 de enero de 1999).

Estado en su proceso de «monitoring»⁴⁵. A partir de entonces, los Relatores efectuaron diversas visitas a Turquía y sometieron a la Comisión de Seguimiento la aprobación de un Informe sobre el respeto de las obligaciones y compromisos de Turquía⁴⁶.

Los principales problemas detectados en el primer Informe, se refieren a cuestiones íntimamente ligadas a la peculiar situación en la que se encuentra Turquía, en donde permanecen aún latentes algunos de los principios que facilitaron su transición de la época otomana a la sociedad moderna y que dificultan el establecimiento de las garantías adecuadas para la protección de los derechos humanos⁴⁷. Así, la primera de las críticas

⁴⁵ El 26 de abril de 1995, la Asamblea adoptó mediante el procedimiento de urgencia la *Recomendación 1266 (1995)* relativa a la intervención militar turca en el Norte de Irak y al respeto de Turquía de los compromisos sobre la reforma constitucional y legislativa, en la que expresaba su profunda preocupación ante la violación de los derechos humanos en Turquía, especialmente en el Sudeste, a consecuencia del conflicto armado entre las fuerzas gubernamentales, el PKK y los nacionalistas kurdos. Las medidas recomendadas consistían en retirar sus Fuerzas del Norte de Irak, encontrar una solución pacífica al problema kurdo y adaptar su legislación a las normas del Consejo de Europa. La situación era tan grave, que la Asamblea recomendó al Comité de Ministros estudiar la posibilidad de suspender los derechos de la representación turca si no se observaba en breve algún progreso. Sin embargo, la respuesta del Comité de Ministros fue especialmente conciliadora con Turquía a la vista de las reformas prometidas por su Gobierno y de la ratificación de los principales convenios en materia de derechos humanos, a pesar de lo cual, manifestó su intención de seguir de cerca el cumplimiento de las reformas necesarias para la consolidación de la democracia y la protección de los derechos humanos (vid. «Informe sobre el respeto de Turquía de los compromisos concernientes a la reforma constitucional y legislativa», *Doc. 7455* de 22 de diciembre de 1995).

⁴⁶ Las visitas se habían realizado en el mes de noviembre de 1996 y marzo de 1997 en el marco del procedimiento anterior previsto por la *Directiva n.º 508* y en noviembre de 1997 y septiembre de 1998 por los Relatores de la Comisión de Seguimiento, todas ellas con el propósito de profundizar en el diálogo con las autoridades turcas (vid. «Informe sobre el respeto de las obligaciones y compromisos por parte de Turquía», *Doc. 8300* de 15 de enero de 1999).

⁴⁷ A 15 de septiembre de 1998, Turquía había firmado 31 convenios del Consejo de Europa y había ratificado 75. Sin embargo, el telón de fondo de la situación turca era, a juicio de los Relatores, el apego de ciertos medios a las tradiciones y privilegios, la exagerada disciplina del pueblo turco y la fácil aceptación de la restricción de sus derechos individuales cuando se trataba de defender la integridad del Estado turco. Su creador, Mustafá Kemal Atatürk, había conseguido instaurar un régimen democrático por medios autoritarios, por lo que la pervivencia del «kemalismo», considerado patrimonio de todos los turcos, provocaba importantes afrontas

de los Relatores coincide prácticamente con la conclusión del CPT al considerar que el recurso a la tortura y a los tratos inhumanos o degradantes constituyen una práctica reiterada en Turquía, a pesar de que diversas instancias han tomado conciencia de la necesidad de poner fin a las anteriores prácticas⁴⁸. Pese a todo, los Relatores dudan acerca de la efectividad de las anteriores medidas y recomiendan equiparar el periodo de detención para las personas acusadas por delitos de terrorismo y sospechosos comunes, acortar dicho periodo de cuatro días a cuarenta y ocho horas y otorgar a los detenidos por el Tribunal de la Seguridad del Estado las mismas garantías que a los sospechosos de delitos comunes.

Otra de las advertencias que aparecen en el Informe, se refiere a las nefastas consecuencias del mantenimiento del estado de excepción, contrario al Estado de Derecho y causante de la evacuación e incendio de numerosas poblaciones⁴⁹. La cuestión kurda ha sido objeto de permanente atención de la Comisión de Seguimiento, como lo demuestra la Directiva n.º 545 (1998) relativa a la situación humanitaria de los refugiados y personas desplazadas kurdas en el Sudeste de Turquía y el Norte de Irak, por la que la Asamblea le encomienda incluir esta cuestión en el procedimiento de control. Las singularidades del pueblo kurdo en cuanto a su identidad cultural y tradiciones comunes deben ser preservadas en las condiciones reconocidas en el Convenio-marco para la protección de las mi-

cuando el individuo deseaba aplicar las mismas reglas que se aplicaban en el resto de los Estados Miembros del Consejo de Europa en los que la primacía del Estado era menos evidente (vid. «Informe...», *op. cit.*, pars. 1-7).

⁴⁸ Es preciso resaltar la actividad del Alto Comité de Coordinación de derechos humanos y de la Comisión de investigación parlamentaria. También, se adoptaron algunas medidas interesantes como, por ejemplo, un proyecto de ley para modificar los artículos 243, 245 y 354 del Código Penal turco revisando el concepto de tortura y de malos tratos; un Reglamento sobre los procedimientos de arresto, detención y puesta en libertad y una circular de la Dirección General de Seguridad de junio de 1998 en la que se afirmaba el principio de la presunción de inocencia (vid. «Informe...», *op. cit.*, pág. 14).

⁴⁹ El estado de excepción en esas provincias trajo consigo la protección de los pueblos por milicianos armados, casi todos de origen kurdo, a los que se les pagaba para luchar contra el PKK. La población local se encontraba ante el dilema de unirse a la milicia o ser víctima de las represalias de las Fuerzas de Seguridad, o unirse a ella y exponerse al castigo del PKK. En este sentido, vid. Akdivar y otros c. Turquía, de 16 de septiembre de 1996, *Recueil des arrêts et décisions 1996-IV*; Mentés y otros c. Turquía, de 28 de noviembre de 1997, *Recueil 1997-VII* y Ergi c. Turquía, de 29 de julio de 1998, *Recueil 1998-IV*.

norías nacionales y en la Carta Europea de lenguas nacionales o minoritarias, sin que ello tenga por qué atentar contra la integridad territorial del Estado turco. Finalmente, el Informe señala la conveniencia de reconstruir la economía en el Sudeste de Turquía, en el sentido expresado en la Recomendación 1377 (1998) en donde la Asamblea exhortaba al Comité de Ministros a solicitar ayuda financiera a la Unión Europea⁵⁰. Por todo ello, se recomienda mejorar las reformas legislativas ya adoptadas, aceptar la idea de entablar un diálogo sobre los derechos culturales del pueblo kurdo y favorecer, junto con la Unión Europea, el desarrollo económico de la región⁵¹.

El segundo Informe de la Comisión de Seguimiento⁵² describe una evolución positiva debido a los efectos psicológicos producidos por la detención y procesamiento de Abdullah Öcalan, que llevó a la proclamación de un alto al fuego por parte del PKK y a la retirada de sus grupos armados del Sudeste de Turquía⁵³. La atmósfera propicia se debió, sobre todo, a la decisión adoptada en Helsinki en diciembre del mismo año reconociendo la legitimidad de la candidatura turca a la Unión Europea, teniendo en cuenta que los criterios de Copenhague coincidían prácticamente con las obligaciones contempladas en el Estatuto del Consejo de Europa. La determinación de las autoridades turcas para adaptarse a los criterios de

⁵⁰ Vid. *Directiva n.º 545 (1998)* y *Recomendación 1377 (1988)*, ambas, de 25 de junio de 1998.

⁵¹ Vid. «Informe...», *op. cit.*, pát. 38.

⁵² Este Informe estaba basado en las visitas efectuadas del 26 al 30 de marzo de 2000 y del 23 al 26 de mayo de 2001 y fue revisado a la luz de los comentarios de las autoridades turcas (vid. «Informe sobre el respeto de las obligaciones y compromisos por parte de Turquía», *Doc. 9120* de 13 de junio de 2001). En aquellos momentos, Turquía había firmado 33 convenios del Consejo de Europa y ratificado 79. El 18 de abril de 2001, firmó el Protocolo n.º 12 al CEDH, firmado actualmente por 27 Estados y ratificado por dos (Chipre y Georgia).

⁵³ Las autoridades turcas denominan al PKK como «organización terrorista», a sus miembros «terroristas» y a sus acciones «acciones terroristas», justificando estas calificaciones en los términos utilizados por el TEDH en el asunto *Zana c. Turquía* (69/1999/966/880). Efectivamente en los párrafos 57 y 58 el Tribunal manifiesta la lo siguiente: «Una contradicción, porque parece difícil ayudar al PKK, organización terrorista que recurre a la violencia para conseguir sus fines y pronunciarse contra las masacres». Sin embargo, el Tribunal en casos posteriores se refirió al PKK como a una «organización ilegal» (vid. asuntos *Surek y Ozdemir c. Turquía*, de 8 de julio de 1999, n.º 23927/94 y 24277/94 y *Gerger c. Turquía*, de 8 de julio de 1999, n.º 24919/94). Las sentencias del TEDH pueden consultarse en la siguiente dirección: www.echr.coe.int/.

admisión de la Unión Europea y para respetar las obligaciones como Estado Miembro del Consejo de Europa se materializó con el Acuerdo con la Unión Europea de 8 de marzo de 2001, en el que Turquía presentó su Programa Nacional para la adopción del acervo comunitario, una parte del cual sirvió también como plan de acción para cumplir las obligaciones y compromisos ante el Consejo de Europa⁵⁴.

Pero la vulneración de los derechos garantizados en el CEDH —en concreto, las disposiciones sobre el derecho a la libertad de expresión y la prohibición de la tortura— continuaban siendo evidentes⁵⁵, relacionadas casi siempre con la diferente concepción de los derechos individuales cuando entran en conflicto con los intereses estatales. Prácticamente todos los casos de tortura se producían en el momento de la detención de personas sospechosas de acciones terroristas o separatistas y las restricciones a la libertad de expresión estaban casi siempre relacionadas con la comunidad kurda.

Por lo que se refiere a la tortura, se habían adoptado algunas medidas que inducían a pensar la existencia de una voluntad de concordar el concepto de malos tratos al de los instrumentos internacionales, agravando las sanciones para los médicos que falsificaran informes que atestiguaran ca-

⁵⁴ El Programa Nacional se adjunta en el Anexo IV (vid. «Informe...», *op. cit.*, Anexo IV).

⁵⁵ Según las estadísticas de la Dirección General de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Turquía había vulnerado el CEDH, entre 1995 y 1999, en 41 ocasiones. Por otro lado, Turquía se negaba a cumplir algunas sentencias del TEDH. En este sentido, la Asamblea, refiriéndose a su *Resolución 1226 (2000)*, recomendaba al Comité de Ministros modificar el CEDH para permitir al Comité de Ministros solicitar del Tribunal una interpretación para esclarecer las sentencias en los casos en los que la ejecución dé lugar a dudas razonables y para introducir algún tipo de penalización para los Estados que persistan en no ejecutar las sentencias. Asimismo, en el marco de las competencias del artículo 46.2 del CEDH, solicitan una mayor severidad respecto a los Estados miembros que incumplan la obligación de ejecución de las sentencias (vid. *Recomendación 1477 (2000)* de 28 de septiembre de 2000). Es ilustrativo el asunto Loizidou en donde el Comité de Ministros tenía que controlar la ejecución de dos sentencias, una respecto al fondo estableciendo la violación continua del Convenio, y otra respecto a la reparación del demandante. Sobre este asunto, los Relatores trajeron a colación la *Resolución DH (2000)105* del Comité de Ministros en donde declara que «la negativa de Turquía a ejecutar las sentencias del TEDH demuestra un desprecio manifiesto de sus obligaciones internacionales, a la vez como Parte Contratante y como Estado Miembro del Consejo de Europa» (vid. «Informe...», *op. cit.*, pág. 27).

sos de tortura⁵⁶. El recurso a la tortura continuaba siendo el problema crucial, tal como se deduce de las observaciones realizadas por el CPT después de las visitas efectuadas en 1999 y 2000 acerca de los métodos empleados por la sección antiterrorista de la policía de Estambul y a pesar de la reciente decisión de las autoridades turcas de autorizar la publicación de los Informes relativos a las visitas de 1999, 2000 y enero de 2001. Se recomienda igualmente en el Informe sobre la conveniencia de ratificar el Protocolo n.º 6 al CEDH⁵⁷, la inmediata aplicación del Reglamento sobre el procedimiento de arresto, detención e interrogatorio en todo el territorio turco y la urgente necesidad de resolver la grave situación que asola las prisiones turcas en los mismos términos de las recomendaciones del CPT.

Los Relatores hacen una especial mención a la necesidad de respetar los derechos de los ciudadanos kurdos en el sentido expuesto en la Directiva n.º 545 (1998) en la que la Asamblea encargaba a la Comisión de Seguimiento el examen de la cuestión de la minoría kurda y de la Recomendación 1377 (1998) relativa a la situación humanitaria de los refugiados y desplazados kurdos en el Sudeste de Turquía y el Norte de Irak. A pesar de que la violencia había disminuido considerablemente en la región⁵⁸, resulta necesario levantar el estado de urgencia y mostrar más atención a la protección efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos de origen kurdo, así como atender sus aspiraciones en las instituciones de representación democrática⁵⁹.

En definitiva, los Relatores sugieren continuar el procedimiento de seguimiento en Turquía a pesar de constatar los positivos efectos de muchas de las medidas adoptadas por las autoridades turcas. En la Resolución 1256 (2001) y la Recomendación 1529 (2001), ambas de 28 de ju-

⁵⁶ Vid. asunto *Dinamarca c. Turquía* de 5 de abril de 2000, n.º 34382/97.

⁵⁷ En el capítulo 1.2.8 del Programa Nacional de marzo de 2001 se afirma que la abolición de la pena capital en la legislación turca será considerada por la Gran Asamblea Nacional Turca. Por otro lado, la Mesa de la Asamblea Parlamentaria envió una comisión «ad hoc» al proceso de Abdullah Öcalan, sobre cuyo asunto se pronunció el TEDH solicitando la suspensión de su ejecución a la espera de pronunciarse sobre la admisibilidad de su demanda (vid. «Informe...», *op. cit.*, párs. 37-41).

⁵⁸ Vid. «Informe...», *op. cit.*, párs. 138-140. Más recientemente, vid. «Informe sobre la situación humanitaria de la población kurda desplazada en Turquía», de 22 de marzo de 2002, *Doc. 9391*.

⁵⁹ Vid. asuntos *Kemal Kilic*, n.º 22492 y *Hasan Kaya c. Turquía*, n.º 22535/93, ambos, de 28 de mayo de 2000.

nio de 2001, la Asamblea Parlamentaria transmitió al Comité de Ministros los principales problemas que aún subsisten, recomendando la revisión del artículo 312 del Código Penal turco y del artículo 8 de la ley antiterrorista y la organización de diferentes seminarios sobre la abolición de la pena de muerte, la reforma del sistema penitenciario y la formación del personal encargado de hacer cumplir la ley.

3.3. EL PROCEDIMIENTO DE «MONITORING» DEL COMITÉ DE MINISTROS

El artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa dispone que cada uno de los Estados Miembros reconoce el principio del imperio del Derecho en virtud del cual cualquier persona que se encuentre bajo su jurisdicción ha de gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Combinado con el artículo 1 del Estatuto, se prevé también que los Estados Miembros se comprometen a colaborar sincera y activamente, mediante el examen de los asuntos de interés común, la conclusión de acuerdos y la adopción de una acción conjunta en la consecución de la finalidad del Consejo de Europa.

Por otro lado, los artículos 4 y 5 del Estatuto establecen que la capacidad y voluntad de conformarse a las disposiciones del artículo 3 son condiciones previas a la adhesión o a la asociación al Consejo de Europa, además de tener que ser un Estado europeo. En virtud del artículo 8, todo Miembro que infrinja gravemente las disposiciones del artículo 3, podrá ser suspendido de su derecho de representación e invitado por el Comité de Ministros a retirarse en las condiciones previstas en el artículo 7, pudiendo ser excluido de la Organización si no atiende dicha invitación. Si un Estado Miembro incumple sus obligaciones financieras, el Comité de Ministros podrá suspender su derecho de representación ante el Comité y en la Asamblea Parlamentaria durante el tiempo en que deje de satisfacer dichas obligaciones.

De las disposiciones anteriores se deduce que el Comité de Ministros posee competencia para vigilar la forma en la que sus Miembros cumplen las obligaciones emanadas del Estatuto. Además, según el artículo 21.b del Estatuto, el Comité de Ministros resolverá en cuanto a la información que haya de publicarse acerca de las deliberaciones a puerta cerrada y sus conclusiones, incluidas las informaciones sobre las decisiones que pueda

adoptar en virtud de los artículos 8 y 9 del Estatuto. Un año después de la Declaración de Viena de 1993, el Comité de Ministros decidió crear su propio procedimiento de control mediante la Declaración sobre el respeto de las obligaciones contraídas por los Estados Miembros del Consejo de Europa, de 10 de noviembre de 1994. El procedimiento político de «monitoring» del Comité de Ministros, que comenzó a aplicarse en 1996, es complementario a los ya existentes y se desarrolla bajo los principios de confidencialidad y no discriminación y está basado en informes temáticos elegidos por el Comité y elaborados por la Unidad de Monitoring de la Secretaría General⁶⁰.

⁶⁰ A juicio de SCHNEIDER, la entrada en escena del Comité de Ministros tuvo como objeto acallar las críticas de los nuevos Estados Miembros que se quejaban del trato discriminatorio respecto de los antiguos. Efectivamente, varias de las exigencias formuladas en el momento de la adhesión como, por ejemplo, la ratificación del CEDH, significa una interpretación extensiva del Estatuto del Consejo de Europa, más concretamente, de su artículo 3 si tenemos en cuenta que, hasta 1990, la ratificación del CEDH y la aceptación de las cláusulas de los antiguos artículos 25 y 46 no habían sido exigidas como condiciones previas a la adhesión (vid. SCHNEIDER, C., «Le contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'Histoire: de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié a l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale», en *Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire européen, Cahiers de l'Espace Europe*, n.º 10, mayo 1997, pp. 131-164). Por su parte, la Comisión de Seguimiento de la Asamblea Parlamentaria se hizo eco de este sentimiento de discriminación ya que, a excepción de Turquía, no se había abierto ningún otro respecto a los antiguos Estados. También recordó que se había intentado en el año 2000 la apertura de un procedimiento relativo a Austria, que fue rechazado por los Estados Miembros (vid. «Evolución del procedimiento de seguimiento de la Asamblea» (2000-2001), *Doc. 9198*, de 11 de septiembre de 2001, pár. 16). A pesar de que parece existir un agravio comparativo, nosotros consideramos que el exigir a los nuevos Estados compromisos fuera de los estrictamente estatutarios, es el precio a pagar por permitir la adhesión algo prematura a una Organización que, anteriormente, había negado la condición de Miembro —España y Portugal— a Estados que no cumplían los requisitos establecidos. No obstante, y con la perspectiva que nos ofrece el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones y compromisos por parte de los nuevos Estados Miembros, creemos que ha sido una política acertada la de ampliar el Consejo de Europa condicionada a un posterior control y asistencia. La posibilidad de aplicar cualquiera de las sanciones está siempre presente, como ha sido el caso de la amenaza de retirar las credenciales de la Federación Rusa. Desde septiembre de 2000, la Unidad de «Monitoring» de la Secretaría General está integrada en la nueva Dirección de planificación estratégica (DPS) bajo la denominación de «Servicio de Monitoring». Esta Dirección fue creada para ayudar al Secretario General en la idea de reforzar los

Existen tres tipos de «monitoring» distintos pero interdependientes entre sí. En primer lugar, el procedimiento contemplado en el primer párrafo de la Declaración de 1994 prevé que la situación relativa a la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho en cualquier Estado Miembro puede ser planteada ante el Comité de Ministros por uno o varios Estados Miembros, el Secretario General o sobre la base de una recomendación de la Asamblea Parlamentaria⁶¹. Además, según lo dispuesto en el segundo párrafo de la Declaración, el Comité de Ministros puede, en el caso de que estime que se impone una acción concreta, encargar al Secretario General una misión de contacto, información o consejo, formular una opinión o una recomendación, hacer una comunicación a la Asamblea o adoptar cualquier otra decisión de acuerdo a sus poderes estatutarios. Esta disposición ha sido utilizada en el contexto del seguimiento operativo sobre dos temas concretos: la protección de las instituciones democráticas y, más recientemente, la libertad de expresión e información. Sobre esta última materia, cuatro Estados han sido visitados por expertos designados por el Secretario General entre 2000 y 2001: Albania, Federación Rusa, Turquía y Ucrania, estando previstas las visitas a otros Estados⁶².

El segundo procedimiento se puso en marcha en 1995 con objeto de facilitar la aplicación de la Declaración de 1994⁶³. Hasta la actualidad, este «monitoring» ha efectuado el seguimiento de ocho temas y ha adoptado conclusiones, bajo la forma de Decisiones, sobre los cinco siguientes: libertad de expresión e información, funcionamiento y protección de instituciones democráticas, funcionamiento del sistema judicial, democracia

lazos entre los distintos procedimientos de «monitoring» de la Organización y los diferentes programas intergubernamentales y de cooperación (vid. *Monitoring/Inf (2002)1*, nota 1).

⁶¹ A día de hoy, el Comité de Ministros se ha reunido una sola vez en aplicación de este párrafo a instancia del Secretario General, el 26 de junio de 2000, con relación a la situación en la República de Chechenia de la Federación Rusa (vid. *Monitor/Inf (2002)1*, Anexo II). En este sentido, vid. RABILLER, S., «Le pouvoir d'enquête du Secrétaire General du Conseil de l'Europe. A propos de la demande d'explications à la Fédération de Russie concernant la Tchétchénie», *RGDIP*, Tome 104/2000/4, pp. 965-985.

⁶² Por otro lado, a propuesta del Secretario General y en el marco de la Declaración de 1994, se han organizado misiones de asistencia e información en agosto y diciembre de 2001 a Ucrania y Georgia (vid. *SG/Inf (2001)27* y *SG/Inf (2001)45*). En marzo de 2002, los Delegados de Ministros invitaron al Secretario General a efectuar una misión de la Secretaría a Moldavia (vid. *Monitor/Inf (2002)1*, Parte II).

⁶³ Vid. *Monitor/Inf (98)2*, pp. 4 y 10 y *Monitor/Inf(2002)2*.

local, policía y fuerzas de seguridad⁶⁴. Por el contrario, los panoramas sobre la pena capital, la efectividad de los recursos en las vías jurisdiccionales y la no discriminación todavía no han finalizado.

En tercer lugar, el procedimiento «ad hoc» ha sido aplicado con ocasión de la decisión del Comité de Ministros de invitar a Armenia y Azerbaiján a adherirse al Consejo de Europa en noviembre de 2000 y del posterior seguimiento del desarrollo democrático en los dos Estados a iniciativa del Secretario General⁶⁵. Una vez formalizada su adhesión, los Delegados de Ministros acordaron estudiar el caso de los prisioneros políticos en ambos Estados, encargando dicha misión a expertos independientes. Después que el Secretario General recibiera los informes, decidió desclasificarlos a la vista de la positiva reacción del Presidente de Azerbaiján⁶⁶.

4. LAS VISITAS DEL COMITÉ EUROPEO PARA LA PREVENCIÓN DE LA TORTURA (CPT) A TURQUÍA

4.1. INTRODUCCIÓN

El CEPT⁶⁷ instituye un nuevo mecanismo no judicial de carácter preventivo basado en un sistema de visitas a todo lugar bajo la jurisdicción de los Estados Parte donde haya personas privadas de libertad por una autoridad pública⁶⁸. Así pues, la función del CPT consiste en controlar el

⁶⁴ Las Decisiones del Comité de Ministros sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas, el funcionamiento del sistema judicial y la policía y Fuerzas de Seguridad, han sido desclasificados el 3 de mayo de 2000 (vid. *CM/Monitor (99)16*, *CM/Monitor (99)15 révisé* y *CM/Monitor (99)13*). Los dos restantes continúan siendo confidenciales.

⁶⁵ Ambos se adhirieron al Consejo de Europa el 25 de enero de 2001. Vid. *SG/Inf (2000)46 révisé* y *SG/Inf révisé (2000)47*, de 29 de noviembre de 2000.

⁶⁶ Vid. *SG/Inf (2001)34* y *Addendum I y II* y *CM (2002)79 révisé* (desclasificado) el 4 de junio de 2002.

⁶⁷ El CEPT ha sido ratificado por los 44 Estados Miembros del Consejo de Europa. A partir de la entrada en vigor del Protocolo n.º 1, el 1 de marzo de 2002, el Convenio quedó abierto a los Estados no miembros del Consejo de Europa previa invitación del Comité de Ministros (la República Federal Yugoslava ha solicitado ya al Comité de Ministros su adhesión). El CEPT entró en vigor el 1 de febrero de 1989, después de haber obtenido siete ratificaciones.

⁶⁸ Vid. artículo 2 del CEPT. El Comité está compuesto de un número de miembros igual al de las Partes elegidos entre personalidades de elevada moralidad conocidas por su competencia en materia de derechos humanos o en cualquiera de las

cumplimiento de la norma que prohíbe la tortura y cualquier otra forma de malos tratos, enunciada en el artículo 3 del CEDH y reforzada con la creación de un mecanismo preventivo, inédito hasta entonces, dirigido a complementar el sistema de control establecido en el CEDH⁶⁹. El CPT desarrolla su labor preventiva por medio de las visitas efectuadas a los centros de detención de los Estados Parte en los que se entrevista, sin presencia de testigos, con cualquier persona privada de libertad⁷⁰. Una vez

materias comprendidas en su mandato (médicos, juristas, especialistas en cuestiones policiales y penitenciarias o en derechos humanos) (vid. artículo 4 del CEPT). Su misión es la de controlar las condiciones materiales de detención en los establecimientos penitenciarios, comisarías de policía, hospitales psiquiátricos, centros de retención de extranjeros, zonas de tránsito de los aeropuertos y cualquier otro centro de privación de libertad.

⁶⁹ Otro rasgo del CEPT igualmente inédito es que no introduce normas materiales nuevas al no aportar ninguna definición de lo que se entiende por tortura o tratos inhumanos o degradantes. En un principio, la base jurídica que servía de apoyo a la actuación del CPT era el artículo 3 del CEDH, utilizando como guía la jurisprudencia del Tribunal y de la ya desaparecida Comisión Europea de Derechos Humanos y, en menor medida, la jurisprudencia emanada de otros órganos de control como, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Pautinamente, el CPT ha ido elaborando sus propios criterios para examinar las situaciones observadas en el transcurso de las visitas, con el fin de que los Estados Parte conozcan la opinión del CPT acerca de ciertas cuestiones relativas a la detención policial y a la prisión, los servicios sanitarios en las prisiones, cuestiones referidas a las personas retenidas en virtud de la normativa de extranjería, tratamiento otorgado a las personas privadas de libertad en establecimientos psiquiátricos, garantías respecto a los menores privados de libertad y circunstancias específicas de las mujeres privadas de libertad (vid. respectivamente, *CPT/Inf (92)3*, *CPT/Inf (93)12*, *CPT/Inf (96)21*, *CPT/Inf (98)12*, *CPT/Inf (99)12*, *CPT/Inf (200)13* y *CPT/Inf (2001)16*).

⁷⁰ Existen dos tipos de visitas: periódicas y «ad hoc» o exigidas por las circunstancias. Mediante las primeras, el CPT examina de forma regular la situación en los Estados Parte consiguiendo a través de la observación exterior un efecto de prevención generalizada. Antes de finalizar el año, el Comité establece el calendario provisional de visitas periódicas para el año siguiente procurando que todos los Estados Parte reciban visitas de forma equilibrada teniendo en cuenta el número de lugares a visitar en cada uno de ellos. A continuación, el Comité debe publicar la lista de los Estados en los que se ha programado efectuar visitas periódicas al año siguiente, una vez de haber informado a las autoridades de los referidos Estados sobre la probabilidad de recibir una (vid. artículo 31 del Reglamento interior del CPT, *CPT/Inf/C (89)3 rév. 1*). El CPT está obligado a notificar al Estado interesado su intención de realizar una visita a partir de cuyo momento puede estar facultado para visitar en cualquier momento los lugares donde haya personas privadas de libertad (vid. artículo 8.1 del CEPT). Por otro lado, el CPT efectúa visitas «ad hoc» cuando las

finalizada la visita, el CPT redacta un Informe en el que expone las circunstancias encontradas y en el que puede dirigir recomendaciones a la autoridad competente con el fin de reforzar la protección de las personas detenidas contra la tortura o contra las penas o tratos inhumanos y degradantes. Toda la actividad del CPT aparece regida por los principios de cooperación y de confidencialidad. En virtud del primero, las autoridades competentes de la Parte interesada quedan obligadas a cooperar en lo que respecta a la aplicación del Convenio, obligación que constituye una condición indispensable para que el CPT pueda desempeñar su misión y para que los Estados Parte tengan en cuenta sus recomendaciones. El principio de la confidencialidad, planea igualmente sobre la actuación del CPT, tanto en lo que se refiere a los datos e informaciones obtenidas durante la visita, como al contenido del Informe, que se dirige únicamente al Estado interesado y que no se hace público más que si éste lo autoriza⁷¹.

Al tratar la situación de Turquía, es preciso hacer mención a la única «sanción» prevista en el CEPT en el caso de que el Estado interesado no coopere o se niegue a mejorar la situación a la vista de las recomendaciones del CPT, quien podrá efectuar una Declaración Pública al respecto⁷². De ese modo, la regla de la confidencialidad, auténtica llave maestra de la actividad del CPT, se quiebra excepcionalmente al sacar a la luz los hechos que motivaron su decisión y las medidas que debe adoptar el Estado interesado a fin de reforzar las garantías contra la tortura y las penas o tratos inhumanos o degradantes respecto a las personas privadas de libertad por una autoridad pública⁷³. Hasta el momento presente, el CPT

circunstancias lo exijan, decididas discrecionalmente a la vista de las informaciones que provengan de un Estado Parte que indiquen la existencia de una situación grave. La tendencia actual es la de incrementar esta clase de visitas, demostrando así la capacidad de reacción del CPT ante situaciones urgentes (vid. artículo 7.1 del CEPT). Además, en virtud del diálogo continuo que el Comité establece con cada una de las Partes, puede realizar visitas de seguimiento con objeto de comprobar si se cumplen o no las recomendaciones del CPT o la evolución de una determinada situación.

⁷¹ La confidencialidad es un elemento esencial para la credibilidad del CPT y la condición impuesta por los Estados para permitirle visitar cualquier centro en el que se encuentren personas privadas de libertad. El Informe relativo a un Estado sólo podrá hacerse público si éste lo autoriza aunque, en todo caso, continuará manteniéndose un diálogo permanente entre el Comité y la Parte interesada.

⁷² Vid. artículo 10.2 del CEPT.

⁷³ Vid. SALADO OSUNA, A., «Las funciones del Comité Europeo para la Prevención de la tortura», *RIE*, n.º 2, vol. 21, 1994, p. 574.

ha utilizado la Declaración pública, solo en tres ocasiones⁷⁴, las dos primeras respecto a Turquía y la tercera, más recientemente, respecto a la República de Chechenia de la Federación Rusa⁷⁵.

⁷⁴ Efectivamente, el CPT utiliza sólo excepcionalmente esta medida que puede ser considerada como el último recurso cuando la Parte interesada no hace caso a todas las anteriores llamadas al orden (vid. «Entretien avec Silvia Casale, Presidente du CPT», *www.coe.int*).

⁷⁵ La Federación Rusa ratificó el CEPT y sus dos Protocolos, el CEDH así como los Protocolos n.º 1, 4, 7, 9, 10 y 11 y la Carta Europea de Autonomía Local, el 5 de mayo de 1998. Además, la Federación Rusa aceptó el derecho al recurso individual y la jurisdicción obligatoria del TEDH (antiguos artículos 25 y 46) que otorgaron a sus nacionales la posibilidad de acceder al mecanismo de protección instituido por el CEDH. Hasta el momento, el CPT ha efectuado nueve visitas a la Federación Rusa, número exageradamente alto si tenemos en cuenta la fecha de ratificación del CEPT y las realizadas al resto de los Estados. Cinco de esas visitas han sido a la región del Cáucaso Norte (del 26 de febrero al 3 de marzo de 2000; 20 a 27 de abril del mismo año; 19 al 23 de marzo de 2001, 31 de enero a 7 de febrero y 24 a 29 de mayo de 2002). En las cuatro de las visitas efectuadas a la República de Chechenia, el CPT examinó los hechos ocurridos en el centro de detención de Tchernokozovo y las medidas adoptadas para sacar a la luz los casos de malos tratos de personas privadas de libertad. A partir de las informaciones de las que disponía, el CPT exhortó a las autoridades rusas a investigar lo ocurrido en el referido establecimiento, denominado SIZO n.º 2 después del 8 de febrero de 2000 y anteriormente centro «IVS» (centro de detención temporal). Las autoridades rusas no respondieron a las recomendaciones del CPT y, lo que es más grave, afirmaron que durante el mencionado período la prisión no estaba regida por ellas. Por otro lado, el CPT había recomendado también redoblar los esfuerzos para aclarar los casos de malos tratos de las personas privadas de libertad en Chechenia y emprender las acciones necesarias. La respuesta de las autoridades rusas fue desconcertante para el CPT: ni estaban preparadas para enviar la información solicitada ni consideraban que entraba dentro del mandato del CPT. Finalmente, el CPT decidió hacer una Declaración Pública el 10 de julio de 2001 acerca de las anteriores cuestiones, al considerar que las autoridades estatales no podían permitir que la respuesta a una situación de violencia degenerara en actos de tortura o malos tratos ya que, el no recurrir a ellos o perseguirlos, constituye uno de los fundamentos de un Estado democrático. El CPT recordó a las autoridades rusas el significado de la expresión «todo lugar bajo su jurisdicción donde haya personas privadas de libertad por una autoridad pública», tal como figura en el artículo 2 del CEPT, en el que están incluidos los centros oficiales de detención, como un vagón de tren, un furgón, un garaje o cualquier otro lugar utilizado por una autoridad pública para privar a alguien de libertad (vid. *CPT/Inf (2001)15*). Después de haber hecho la Declaración Pública, el CPT efectuó tres visitas más a la Federación Rusa.

4.2. LA DOS DECLARACIONES PÚBLICAS RELATIVAS A TURQUÍA

Hasta la actualidad, Turquía es el Estado Parte que ha sido visitado un mayor número de ocasiones por el Comité y hasta el 2001, el único Estado sobre el que el CPT había realizado la Declaración Pública⁷⁶. Los hechos que motivaron la primera Declaración Pública se refieren a las dos primeras visitas «ad hoc» del CPT a Turquía (del 9 al 21 de septiembre de 1990 y del 20 de septiembre al 7 de octubre de 1991) efectuadas a partir de numerosas denuncias de tortura u otras formas de malos tratos a personas detenidas en dependencias policiales. La tercera visita, del 22 de noviembre al 3 de diciembre de 1992, se desarrolló dentro del programa de visitas periódicas previstas para ese año y vino a confirmar al CPT que Turquía incumplía sistemáticamente las recomendaciones sobre el reforzamiento de las garantías jurídicas contra la tortura y otras formas de malos tratos en las comisarías de la policía y en los departamentos de lucha contra el terrorismo de la policía de Ankara y de Diyarbakir.

En el Informe relativo a la primera visita «ad hoc», el Comité manifestó que la tortura y los malos tratos constituían una característica del sistema de detención policial en Turquía. A la vista de la información obtenida en los departamentos de lucha contra el terrorismo de la policía de Ankara y de Diyarbakir (Kurdistán), el Comité concluyó que los funcionarios de policía recurrían con frecuencia a la tortura o a los malos tratos, físicos o psicológicos, cuando procedían a la detención e interrogatorio de detenidos. Así lo atestiguaban el extraordinario número de alegaciones de torturas o malos tratos contra la policía y la coincidencia con la descripción de diferentes tipos de tortura o de malos tratos denunciados, el hecho de que las denuncias provinieran tanto de personas sospechosas o culpables de delitos de terrorismo como de delitos comunes⁷⁷ y

⁷⁶ El CPT ha realizado dieciséis visitas a Turquía (1990, 1991, 1992, 1994, 1996 (dos), 1997, 1999, 2000 (dos), 2001 (cuatro) y 2002 (dos). Le siguen en importancia, en cuanto al número de visitas, la Federación Rusa (nueve) y España y Gran Bretaña con siete. Como ya hemos señalado, Turquía ratificó el CEPT el 26 de febrero de 1988 y los Protocolos n.º 1 y 2 el 17 de septiembre de 1997, ambos en vigor a partir del 1 de marzo de 2002. El Convenio entró en vigor para Turquía el 1 de febrero de 1989.

⁷⁷ Diferentes clases de malos tratos fueron alegados una y otra vez: suspender por los brazos o por las muñecas atadas sobre la espalda de la víctima (llamada

la comprobación por los médicos de la delegación del CPT de lesiones físicas u otros indicios médicos compatibles con las denuncias de tortura o de malos tratos contra la policía. El CPT recomendó a las autoridades turcas la adopción de una serie de medidas para combatir la tortura y los malos tratos, tales como reducir el tiempo de detención por la policía, la garantía de los derechos a informar a un próximo o a un tercero elegido por él acerca de su situación, a la asistencia letrada y a la atención médica y un código de conducta para los interrogatorios. Por otro lado, el Comité subrayó la imperiosa necesidad de realizar un auténtico esfuerzo en asegurar la protección de los derechos humanos, intensificando la formación en éste ámbito de los responsables de aplicar la ley como única garantía para no recurrir a estos métodos. La última de las recomendaciones iba dirigida a los departamentos de lucha contra el terrorismo de Ankara y Diyarbakir, a fin de que se adoptaran las medidas adecuadas para remediar la situación constatada por la delegación.

En la segunda visita «ad hoc» en 1991, la situación no había cambiado y las numerosas denuncias⁷⁸ coincidían con las lesiones observadas por los médicos de la delegación del CPT en los departamentos de lucha antiterrorista de Ankara y Diyarbakir. En su Informe, el Comité reiteró las anteriores recomendaciones y encomendó la creación de un órgano independiente que investigase los métodos utilizados por los funcionarios de policía de los departamentos de lucha contra el terrorismo durante el proceso de efectuar los interrogatorios. Cuando un año después el Comité procedió a valorar las medidas adoptadas observó que, aunque habían mejorado las condiciones materiales de detención en los centros policiales, no

«técnica palestina», utilizada sobre todo en los departamentos de lucha contra el terrorismo); electrochoques en zonas sensibles del cuerpo, incluyendo los órganos genitales; comprimir los testículos; golpear la planta de los pies («falaka»); chorros de agua fría a presión; confinamiento durante períodos prolongados en celdas estrechas, oscuras y mal ventiladas; amenaza de tortura o de otro tipo de malos tratos graves contra la persona detenida o contra otras y graves humillaciones psicológicas (vid. *CPT/Inf (93)*, pág. 5). Cuando el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas visitó los centros dependientes del Ministerio del Interior constató la existencia de celdas de aislamiento —los llamados *sarcófagos*— que constituían por sí mismos instrumentos de tortura. En efecto, estas celdas, que miden aproximadamente 60x80 cms, carecen de luz y de ventilación y sólo se puede permanecer en ellas de pie o en cuclillas (vid. *Doc. A/48/44/Add.1*, pág.52).

⁷⁸ El tipo de tortura apenas había cambiado, pero muchas de las alegaciones se referían a la introducción a la fuerza de un palo por los orificios naturales [vid. *CPT/Inf (93)1*, pág.10].

existía ningún avance sobre las recomendaciones relacionadas con la tortura u otras formas de malos tratos. Así, dos años después de la primera de las visitas del Comité, no sólo no se había adoptado prácticamente ninguna medida, sino que habían aumentado las denuncias de tortura y malos tratos. Bajo estas circunstancias, el CPT decidió aplicar el procedimiento previsto en el artículo 10.2 del Convenio haciendo por primera vez una Declaración Pública⁷⁹.

Otro elemento importante de juicio en manos del Comité fueron los datos de la primera visita periódica realizada a Turquía, del 22 de noviembre al 3 de diciembre de 1992⁸⁰. Todas las informaciones recogidas entonces no hicieron sino convencer al Comité de que la tortura y los malos tratos continuaban infligiéndose a personas que se encontraban detenidas por la policía al recibir la delegación del CPT una auténtica avalancha de denuncias que provenían de sospechosos de delitos comunes y de personas detenidas bajo la legislación antiterrorista⁸¹. Al visitar el Comité sin previo aviso las dependencias del último piso de las direcciones de la policía de Ankara y Diyarbakir, descubrió en la primera una camilla equipada con ocho correas (cuatro en cada lado), que coincidía con la descripción hecha por personas respecto del mueble al que habían sido inmovilizadas mientras se les aplicaban los electrochoques. En Diyarbakir, la delegación encontró, listo para ser utilizado en cualquier momento, el

⁷⁹ Vid. *CPT/Inf (93)*, de 15 de diciembre de 1992.

⁸⁰ Vid. GEMALMAZ, M., «Informe sobre Turquía» en *La Prevención de la tortura en la Europa Meridional*, Actas del Seminario realizado en Oñati, España, 17-18 de abril de 1997, APT, Ginebra, diciembre, 1997, p. 95.

⁸¹ A título de ilustración pueden servir los casos siguientes: varios prisioneros de la prisión de Bayrampasa (Estambul) acusados de delitos contra la propiedad, presentaban hematomas recientes compatibles con las alegaciones de haber sufrido la «falaka» y habían sido golpeados en la palma de las manos y en la parte anterior de los puños; un prisionero acusado de tráfico de estupefacientes, en observación en el hospital de Bakirkoy (Estambul), tenía una lesión en el pene coincidente con la denuncia de haber situado un electrodo en esa zona del cuerpo cuando la policía le aplicaba choques eléctricos cinco días antes; un prisionero acusado de contrabando examinado en la prisión de Adana, tenía hematomas en las plantas de los pies y una serie de estrías violáceas verticales en la espalda compatibles con la «falaka» y había sido golpeado con una porra en la espalda cuando fue detenido por la policía. Casos parecidos pudieron describirse en Ankara y Diyarbakir, como parálisis motriz en los brazos acompañada de dificultades sensoriales importantes perfectamente compatibles con las denuncias de haber sido colgados (vid. *CPT/Inf (93) I*, párs.18-19).

equipo necesario para colgar a una persona de los brazos⁸². A la vista de los anteriores hechos, el Comité se vió obligado a afirmar que la tortura y los malos tratos graves constituían una práctica largamente extendida en las dependencias policiales, tanto respecto de sospechosos de delitos comunes, como de personas detenidas en virtud de la legislación anti-terrorista⁸³.

Las conclusiones del CPT basadas en las tres primeras visitas son las siguientes: 1) La práctica de la tortura y de los malos tratos a personas detenidas por la policía sigue siendo muy frecuente en Turquía. 2) Existen problemas en las prisiones turcas, pero la tortura no es uno de ellos. 3) El CPT recibió denuncias de sospechosos maltratados por miembros de la gendarmería, frecuentemente con ocasión de los traslados. 4) En resumen, según el CPT, no cabe duda alguna de que en Turquía se tortura y maltrata a las personas privadas de libertad, especialmente por parte de la policía y, en menor grado, de la gendarmería⁸⁴.

Las medidas que recomienda el Comité abarcan diversos frentes: reforzar y ampliar las garantías jurídicas contra la tortura y los malos tratos, divulgar los derechos humanos e intensificar la formación profesional del personal encargado de aplicar las leyes. La reciente anulación por parte del Tribunal Constitucional del artículo 15.3 de la ley relativa a la lucha contra el terrorismo, de 12 de abril de 1991, que limitaba al Ministerio Fiscal la posibilidad de perseguir a los funcionarios de policía contra los que se hubieran formulado denuncias de tortura o malos tratos

⁸² Un potro de tres metros de largo colocado sobre armarios clasificadores llenos de objetos pesados situados a lo largo de la habitación y, en medio, una cincha hecha de un material sólido. En ambos casos, además de no dar ninguna explicación fiable sobre la presencia de tales artefactos en las habitaciones, los funcionarios presentes en el descubrimiento del Comité tuvieron reacciones contrarias ya que algunos manifestaron su pesar y otros en cambio se mostraron desafiantes (vid. *CPT/Inf (93)1*, pár.20).

⁸³ El Comité insiste en que la tortura o malos tratos aparece casi siempre cuando la policía detiene a personas sospechosas de delitos comunes o en aplicación de la legislación antiterrorista. Cuando la delegación del Comité visitó las prisiones, no escuchó ninguna alegación de torturas y sólo algunas de malos tratos. Ciertamente, en las cárceles turcas existían numerosos problemas, pero la tortura no era uno de ellos. Tampoco encontró señales graves de las anteriores prácticas en los hospitales psiquiátricos (hospital de Bakirkoy) o en los locales de la gendarmería, lo que le llevó a concluir que el fenómeno de la tortura estaba fuertemente enraizado sobre todo en la policía (vid. *CPT/Inf (93)1*, párs.22-24).

⁸⁴ Vid. GEMALMAZ, .M., «Informe sobre Turquía», *op. cit.*, p. 95.

cometidos en el ejercicio de sus funciones a propósito de la lucha contra el terrorismo, constituía un importante avance⁸⁵. Por otro lado, conviene establecer una institución de mecanismos independientes y eficaces de control con poderes apropiados para controlar y supervisar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Merece una mención particular, la adopción de la ley de 1 de diciembre de 1992, que modifica ciertas disposiciones del Código Penal y de la ley de Procedimiento de los Tribunales de Seguridad del Estado⁸⁶, que viene a clarificar varias garantías fundamentales contra los malos tratos como, son, el derecho del detenido a informar a alguien próximo de su situación o el derecho a la asistencia letrada (derecho que ya existía pero que en la práctica resultaba inoperante); asimismo, regula el procedimiento a seguir en los interrogatorios, introduce el derecho a recurrir ante un juez a la vista

⁸⁵ La ley n.º 3713, llamada *ley antiterrorista*, ha sido tachada por los defensores de los derechos humanos y por los juristas de anti-democrática. El artículo 1 define el terrorismo de una forma extremadamente amplia; el artículo 2 introduce el concepto de la responsabilidad penal colectiva, a pesar de que la individualidad de los delitos y crímenes es un principio básico de derecho penal; el artículo 6 restringe la libertad de prensa y establece penas graves no sólo para el director del periódico sino también a su propietario; el artículo 7 autoriza el cierre de cualquier organización acusada de ayudar o colaborar con el terrorismo; el artículo 8 trata de la libertad de prensa y el derecho a la información (libertad de expresión) que, combinado con el artículo 6, excluye cualquier posibilidad de que los periodistas traten el problema kurdo sin colocarse automáticamente bajo el peso de esta ley. Así, por ejemplo, defender los derechos y la igualdad de los pueblos o decir, simplemente «*el pueblo kurdo*», es considerado como delito; el artículo 10 limita el derecho a la defensa al quedar sistemáticamente controlado por la Administración; el artículo 15, que preveía la protección de los funcionarios sospechosos de ser torturadores, ha sido derogado en 1992, aunque, inexplicablemente, todavía se utiliza para protegerles y el artículo 16 no hace distinción entre *preventivo* y *condenado*, de modo que un prisionero —preventivo o ya condenado—, tendrá que cumplir casi la totalidad de la pena en una celda de aislamiento. A iniciativa del Ministro de Justicia, Mehmet Mogultay, se constituyó una comisión, el 3 de septiembre de 1994, para proponer la modificación de la ley. El proyecto presentado por la comisión formada por juristas, miembros de despachos de abogados y organizaciones de periodistas, obtuvo el rechazo de las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Más tarde, el Gobierno turco presentó al Parlamento otro proyecto de enmienda a la ley antiterrorista, centrado casi exclusivamente en el artículo 8, proyecto que fue fuertemente criticado al no abordar las raíces del problema (vid. ÖZDEN, M., *Torture et impunité: Quelles réactions?* (sous la direction de MOTTET, C.), APT, Ginebra, septiembre 1995, pp. 27-29).

⁸⁶ Dicha ley fue adoptada por el Parlamento turco el 18 de noviembre de 1992.

de la liberación inmediata de la persona detenida y reduce los períodos máximos de detención por la policía. A pesar de que tales disposiciones representen un avance considerable, el Comité lamentó que hubieran quedado expresamente excluidas para las infracciones sometidas a la competencia de los Tribunales de Seguridad del Estado⁸⁷ que, si bien han sido reducidas en virtud de la presente ley, se refieren a crímenes contra el Estado, delitos de terrorismo, estupefacientes, armas, etc.

La tortura es no sólo una grave violación de los derechos humanos, sino también un método ineficaz para obtener una prueba fiable. Resulta degradante para los funcionarios que la practican o la autorizan y, lo que es más grave, puede llegar a minar la estructura misma de un Estado democrático. La ley turca en su redacción actual no ofrece una protección suficiente contra dichas prácticas en lo que se refiere a las personas detenidas como sospechosas de delitos sometidos a la competencia de los Tribunales de Seguridad del Estado sino que, bien al contrario, facilita el que se recurra a esos métodos, ya que las personas sospechosas de delitos colectivos pueden estar detenidas hasta 15 días por la policía o la gendarmería (30 días en las regiones en las que se haya decretado el estado de excepción)⁸⁸, siendo durante ese período en el que se niega todo contacto

⁸⁷ Los Tribunales de Seguridad del Estado (DGM) fueron creados en 1973, disueltos poco después por decisión del Tribunal Constitucional y posteriormente restablecidos por la Constitución de 1982 a partir del golpe de Estado de 12 de septiembre de 1980. Dichos Tribunales tienen como misión la protección penal de la indivisibilidad del Estado y de la nación y si nos atenemos a su composición, jueces civiles y militares, pueden ser considerados como tribunales de excepción (según un informe de la Unión Interparlamentaria, de abril de 1995, son contrarios al artículo 6 del CEDH). Los DGM plantean serias dudas en cuanto a su funcionamiento y a sus sentencias al no garantizar el derecho a un proceso justo. Así, por ejemplo, las demandas de tortura jamás se tienen en cuenta, utilizando el testimonio de preventivos aun cuando aleguen que han sido obtenidos mediante tortura (vid. ÖZDEN, M., *Torture et impunité...*, p. 29).

⁸⁸ El estado de excepción perdura en la región sudoeste de Turquía desde 1978 que suspendió la aplicación del CEDH desde agosto de 1990 de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 15. Dicha región cuenta con un «*super-gobernador*» dotado de poderes especiales en las 10 provincias de Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakir, Hakkari, Mardin, Siirt, Sirnak, Tunceli y Van. El referido régimen está basado en el artículo 120 de la Constitución, que prevé la instauración del estado de excepción sobre una parte o sobre todo el territorio de la República por un período de seis meses y en el artículo 121, que hace posible su prolongación por otros cuatro meses renovable a su vez por decisión del Parlamento. Los gobernadores de las 10 provincias gozan de una autoridad ilimitada al aplicar la ley marcial y sus actuaciones están

con el mundo exterior. Ciertamente, el artículo 13 relativo a ciertos procedimientos de interrogatorio prohibidos, se aplica a los delitos sometidos

coordinadas por el «*super-gobernador*» dotado a partir de 1987, de poderes excepcionales. Estos poderes se han visto reforzados por una serie de decretos-ley en 1990 y en 1991, denominados por la población como la ley «SS» (*Sansür y Sürgün*), que significa censura y deportación y que permite la deportación de cualquier persona o pueblo y el traslado de todo funcionario juzgado «sospechoso». Por otra parte, el decreto-ley impide cualquier vía de recurso contra las decisiones administrativas pero, a pesar de haber sido modificado, los recursos siguen sin utilizarse por temor a las represalias. En esta región reina el estado de guerra entre las fuerzas del ejército regular, varios miles de «*Teams-spéciaux*» y entre 50 a 60 mil personas pertenecientes a la milicia turca. Todo ello hace que coexistan en la práctica dos legislaciones, o sea, otro Estado en el Estado. El estado de excepción coincide también con la represión que se abate sobre la población kurda con una sistemática no aplicable a las otras minorías presentes en Turquía, menos importantes en número (los ciudadanos turcos de origen kurdo constituyen según cifras oficiales, una cuarta parte de la población). La cuestión kurda es tratada por las autoridades turcas como una mezcla entre la minoría que reivindica democráticamente sus derechos constitucionales y la parte de esa minoría que recurre a la lucha armada para conseguir la creación de un Estado kurdo independiente. Así, las autoridades se escudan en ésta última para justificar la represión tanto contra la parte que recurre a la fuerza armada como contra toda la minoría kurda y para no adoptar las medidas necesarias para mejorar la protección de los derechos humanos, bloqueando así el proceso de democratización. Los asesinatos políticos, la tortura, las desapariciones, los arrestos masivos y el incendio de pueblos enteros se han convertido en realidades cotidianas para el pueblo kurdo. La represión alcanza a toda la población, aunque el conflicto armado entre el ejército turco y los guerrilleros del PKK en el Kurdistán turco afectan sobre todo a los habitantes de los pueblos situados en zonas montañosas. En varias ocasiones, las autoridades turcas han declarado que concediendo derechos fundamentales a los kurdos, Turquía se desintegraría por lo que, basándose en este argumento, las autoridades turcas rechazan de forma sistemática la democratización. Otra minoría que existe en Turquía, heredera del Imperio Otomano y que es víctima también de la represión en la región sometida al estado de excepción, es la minoría asiria, una de las comunidades cristianas más antiguas de Anatolia. Debido a que la opresión de las autoridades turcas se ha acentuado a partir de los años 80, los miembros de esta comunidad se han refugiado en masa en Europa, quedando reducida de 40.000 a 6.000 entre 1983 y 1990. La principal razón de la emigración es que los asirios no quieren ser utilizados por las autoridades turcas contra los guerrilleros del PKK, por lo que se ven expuestos a asesinatos, desapariciones y torturas (En el *Journal Européen des Droits de l'Homme* n.ºs 1-2/1995 se ha publicado una lista con los nombres de 22 pueblos asirios vacíos o destruidos por ejército entre 1989 y 1994 en la provincia de Mardin) (vid. ÖZDEN, M., *Torture et impunité...*, pp.7, 24, 31-32, 41-42). Los *Teams-spéciaux* forman parte de las fuerzas armadas y dependen del Ministerio del Interior. Están formados por varios miles de especialistas en combatir a

dos a la competencia de los Tribunales de Seguridad del Estado, pero esas disposiciones no son suficientes para acabar con la tortura o los malos tratos.

Las circunstancias que llevaron al CPT en 1996 a hacer la segunda Declaración Pública relativa a Turquía⁸⁹ se refieren a la persistencia de la práctica de la tortura hasta el punto de constituir una de las características de la detención policial⁹⁰. A pesar de la publicación de numerosas instrucciones y circulares y de la elaboración de programas de formación en derechos humanos, el Comité constató en la visita de seguimiento de octubre de 1994 que no se había operado ningún cambio después de la Declaración Pública de 1992⁹¹, por lo que continuó centrando su atención

la guerrilla kurda en 1988. Sus miembros son reclutados en su gran mayoría entre partisanos del Partido de Acción Nacional (MHP), dirigido por A. Türke (vid. ÖZDEN, M., *Torture et prisons: nouveaux tours de vis* (sous la direction de MOTTET, C.), APT, Ginebra, julio 1996, nota 23).

⁸⁹ Vid. *CPT/Inf (96)34* de 6 de diciembre de 1996. La decisión fue adoptada por el CPT en su 23.ª reunión, del 28 de noviembre al 2 de diciembre, como consecuencia de los hechos constatados por el CPT durante la visita de seguimiento efectuada del 16 al 18 de octubre de 1994 y una vez solicitadas las debidas explicaciones a las autoridades turcas [vid. *CPT/Inf (97)10*, párs.10-11].

⁹⁰ Vid. en este sentido «Rapport sur la Torture, les mauvais traitements et les conditions de détention en Turquie», APT, Genève, septiembre, 1994.

⁹¹ Vid. *CPT/Inf (95)10*, pár.1. Solamente el diario *Özgür Ülke* dió a conocer la visita del Comité en donde se relata que en la provincia de Diyarbakir la unidad de seguridad militar, conocida con el nombre de *Jitem* fue evacuada y los detenidos trasladados a otros lugares mientras se pintaba el edificio, con miras a la eventual visita de la delegación del CPT. El mismo periódico hacía referencia a las entrevistas que la delegación había mantenido con los responsables de la Asociación Turca de Derechos Humanos (THRA) y de la Fundación Turca de Derechos Humanos. El secretario general de la THRA, Sr. H. Öndül, declaró que había informado a la delegación (Sr. Jan Malinowski) acerca de los actos de tortura que se habían practicado durante los dos últimos años y sobre la reciente desaparición del Sr. Kenan Bilgin. Durante esa visita, el CPT llevó a cabo su misión a través de dos equipos, uno en Estambul y otro en Ankara. El referido diario revelaba también que, cuando la delegación visitaba la unidad del Laboratorio de Altas Investigaciones y Análisis (en turco, «*Derin Arastirmalar ve Incelemeler Laboratuari o DAL*») de la Jefatura de Policía de Ankara, se dio cuenta de que la policía intentaba ocultar a tres detenidos. Una vez conducidos ante el Tribunal de Seguridad del Estado (SSC), fueron examinados por los médicos de la delegación en la oficina del fiscal, observando marcas de tor-tura en sus cuerpos. La policía les instó a que no dijeran que habían sido objeto de malos tratos y unos días más tarde, el diario publicaba que uno de los tres detenidos, el Sr. Özçelik, había vuelto a ser detenido por la policía poco

en la región sometida al estado de excepción. Durante 1995 y 1996 el Comité recibió testimonios de tortura y de malos tratos inflingidos por las fuerzas de orden turcas, manteniendo varias entrevistas con las autoridades turcas y visitando los establecimientos de la policía de cuatro provincias (Ankara, Estambul, Izmir y Manisa), con el fin de proceder a una evaluación sobre la aplicación práctica de las instrucciones dadas por el Primer Ministro y por el Ministro del Interior en febrero de 1995⁹². En los días siguientes, las noticias de la prensa nacional ofrecieron datos acerca de los lugares visitados por el Comité en la provincia de Izmir, declarando que la radio de la policía instaba a los funcionarios a estar atentos a los lugares de visita, lo que suponía no sólo la prueba de que no se cumplían las adecuadas condiciones en las celdas destinadas a los interrogatorios, sino que se advertía a los funcionarios que adoptaran medidas engañosas para impedir a la delegación conocer la situación real⁹³.

En 1996 el CPT efectuó dos visitas «ad hoc» a Turquía⁹⁴. La primera

después de que la delegación abandonara el país (vid. GEMALMAZ, M., «Informe sobre Turquía», *op. cit.*, p. 98). (El Sr. Jan Malinowski no es un miembro del CPT, sino un funcionario de la Secretaría del Comité).

⁹² Uno de los principales periódicos de Turquía, *Hürriyet*, publicó ese mismo día, el 8 de mayo de 1996, una información totalmente diferente sobre el tema al declarar que «los miembros de la Comisión Europea de Derechos Humanos, con sede en Helsinki, han hecho investigaciones en la Jefatura de Policía de Estambul». Como es evidente, la noticia era totalmente errónea, puesto que la delegación del CPT realizó investigaciones en la Jefatura de Policía de Estambul, pero no está formada por miembros de la Comisión Europea de Derechos Humanos y ninguno de los organismos tiene su sede en Helsinki. El hecho de que se publique semejante información en uno de los periódicos más importantes del país, hace pensar en una falta de información correcta sobre el Convenio y el CPT, incluso entre los medios de comunicación nacionales (vid. GEMALMAZ, M., «Informe sobre Turquía», *op. cit.*, p. 99).

⁹³ El diario *Bizim Gazete* publicó una entrevista con el Ministro de Sanidad en donde justificaba el uso de la tortura en la lucha contra el terrorismo. En esta declaración que podía ser considerada como terrorismo de Estado se manifestaba que «algunos círculos convertían los derechos humanos en una obsesión» frase que, dirigida a un organismo internacional para la prevención de la tortura, no dejaba de ser insólita (vid. GEMALMAZ, M., «Informe sobre Turquía», *op. cit.*, p. 101). Entre quienes trabajan para proteger la situación de los derechos humanos se encuentra la Asociación Médica Turca. En 1996, se entablaron en Estambul, Adana y Diyarbakir acciones judiciales contra los médicos debidas a la labor profesional o de defensa de los derechos humanos de los afectados (vid. «Los derechos humanos y los profesionales de la salud», Amnistía Internacional, *EUR/ 44/159/96*).

⁹⁴ Los sucesos que tuvieron lugar en la prisión de Ümraniye en enero de 1996 causando la muerte de cuatro detenidos preventivos y 45 heridos, así como los inci-

de ellas, del 19 al 23 de agosto a invitación del Gobierno turco para visitara la prisión especial de Eskişehir, que había sido objeto de numerosas críticas durante las huelgas de hambre que afectaron a todo el sistema penitenciario turco en el primer semestre de 1996⁹⁵. La segunda (del 18

dentes acaecidos durante los funerales de dos de ellos (el asesinato de un periodista y malos tratos a cientos de personas detenidas), volvieron a alertar sobre las graves violaciones de los derechos humanos ya perpetuadas en Turquía. Dichos sucesos, seguidos de otros hechos preocupantes, pusieron en evidencia múltiples señales de endurecimiento político frente a las reivindicaciones de los detenidos y a la obligación de las autoridades turcas de respetar los derechos humanos. A título de ejemplo, basta mencionar la presencia en el nuevo Gobierno de coalición (DYP-ANAP) de M. Mehmet Agar, antiguo director general de la Seguridad como Ministro de Justicia; M. Ayzaz Gökdemir, antiguo Ministro de Estado que, con ocasión de una visita a Turquía por tres presidentes de grupos parlamentarios europeos les había tratado de prostitutas, como Ministro encargado de las ex-Repúblicas de la URSS turcofonas y M. Erkan Ünal, antiguo «*supergobernador*» de la región sometida al estado de excepción, como Ministro de Medio Ambiente. No hay que olvidar que Turquía vive desde hace ya varios años, en un período de gran inestabilidad política, lo que aumenta el riesgo de que se vulneren los derechos humanos como es el caso relatado de la prisión de Ümraniye, sucedido bajo un Gobierno provisional que se aseguraba los resultados de las elecciones legislativas. En consecuencia, los graves incidentes ocurridos en las prisiones turcas demuestran la situación alarmante, convertida ya en crónica. Así, desde hace ya varios años, los problemas detectados en las prisiones permanecen inalterables y los derechos de los detenidos se utilizan contra ellos como medida de presión. Si ante una huelga de hambre con objeto de mejorar las condiciones de detención las autoridades terminan por ceder, después duplican la brutalidad (vid. ÖZDEN, M., *Torture et prisons: nouveaux tours de vis*, p. 3).

⁹⁵ La prisión de alta seguridad de Eskişehir, abierta en octubre de 1991, se presentó como un modelo en su género y una novedad en Turquía, destinada a la encarcelación de detenidos acusados de delitos terroristas. Las prisiones de tipo celular no eran conocidas en Turquía hasta la adopción de la ley antiterrorista en abril de 1991, cuyo artículo 16 preveía que «*las penas de los que hayan sido condenados en virtud de esta ley, deberán ser purgadas en centros penitenciarios especiales, dotados de un sistema celular para una o tres personas*». Así, en el contexto cultural turco basado en la comunidad, sólo existía hasta el momento el sistema de pabellones. Por el contrario, en el sistema europeo caracterizado por una estructura individualista de la sociedad, los detenidos prefieren permanecer solos, gozando de los derechos que les son concedidos. En el informe de una delegación parlamentaria que la visitó en 1991, se describe la existencia de celdas individuales totalmente aisladas del resto del mundo, sin luz y húmedas. Es completamente imposible, continúa el informe, que seres humanos puedan conservar la salud física o mental viviendo cierto tiempo en semejante celda. Sobre una superficie de 10 m² hay una cama, un lavabo y la letrina, persistiendo un olor fétido y de moho en todas las

al 20 de septiembre de 1996) tuvo como objeto el obtener información sobre el tratamiento otorgado a personas detenidas⁹⁶. Los médicos de la delegación examinaron a numerosas personas que presentaban lesiones u otros signos médicos compatibles con las denuncias de haber sufrido malos tratos recientes por la policía⁹⁷ y transmitieron al Gobierno turco los hechos referidos pero éste, en su respuesta de 22 de diciembre de 1996, no reconoció en modo alguno la gravedad de la situación⁹⁸.

celdas visitadas. El 4 de noviembre de 1991, fueron transferidos a esa prisión de forma brutal 206 detenidos políticos. La Unión de Médicos turcos, en el comunicado de 17 de noviembre del mismo año, declaró haber constatado 119 señales de tortura en 198 de los detenidos observados. Temiendo las reacciones de los detenidos y de la opinión pública, el Gobierno de coalición, compuesto entonces por los partidos DYP y SHP dieron marcha atrás y mediante una orden del Ministro de Justicia de 24 de noviembre del mismo año, cerraron la prisión. Pero la historia de esa prisión no acaba ahí, ya que se prevé de nuevo su apertura después de haber hecho unas obras que hacen imposible la fuga de los detenidos. Así, en mayo de 1996 se anunció el envío de 150 presos políticos. La apertura del «*ataud*» (nombre con el que se conoce la prisión de Eskişehir), basada en el aislamiento, significa la rehabilitación del concepto de venganza. Las prisiones de tipo celular no aportan nada a la sociedad, sino que, al contrario, son una fuente de violaciones de los derechos humanos y de sufrimientos (vid. ÖZDEN, M., *Torture et prisons: nouveaux tours de vis*, pp.15-17).

⁹⁶ Vid. *CPT/Inf (97)10*, Anexo 3, II.

⁹⁷ Concretamente, golpes en la planta de los pies, en la palma de las manos o haber sido colgado de los brazos. Siete personas examinadas en la prisión de Sakarya (cuatro mujeres y tres hombres), representaban los casos más flagrantes de tortura vistos hasta ahora por las delegaciones del Comité en Turquía. Respecto a las denuncias de haber sido colgados de los brazos, las siete personas presentaban un daño motriz o sensitivo, grave en la mayoría de los casos, en los miembros superiores y varias de ellas tenían tumefacciones en la región axilar que indicaban claramente que acababan de ser colgadas. Dos de las personas examinadas habían perdido el uso de los brazos, secuelas que podrían llegar a ser irreversibles. Además, la delegación del Comité halló nuevas pruebas materiales de malos tratos, en concreto, un instrumento modificado de manera que sirviera para administrar electrochoques y el equipamiento necesario para colgar a una persona de los brazos. Dichos objetos fueron descubiertos en el edificio B de la dirección de policía de Estambul, haciendo aún más fiables las denuncias de malos tratos recogidas por la delegación de personas que se encontraban detenidas en el departamento de estupefacientes (situado en el edificio B), denuncias que fueron corroboradas por los médicos de la delegación. (vid. *CPT/Inf (96)34*, pár.3).

⁹⁸ Otro problema de especial gravedad en las prisiones turcas es el de las huelgas de hambre, iniciadas en septiembre de 1994. Una gran acción en este sentido comenzó en julio de 1995, cuando 10.000 prisioneros políticos kurdos iniciaron una

Así, en las dos visitas efectuadas en 1996, el CPT comprobó que el recurso a la tortura y otras formas de malos tratos graves seguía siendo un hecho frecuente en los establecimientos de policía turcos y que el definir este problema como actos aislados de los que pueden ocurrir en cualquier Estado significaba correr un tupido velo sobre los hechos⁹⁹. En este sentido, el Comité recordó que el Estado debe utilizar los procedimientos a su alcance para que se le obedezca —no sólo por medio de circulares— y que es necesaria una estrecha vigilancia de las fuerzas encargadas del orden. La labor de los médicos forenses al examinar a las personas al finalizar la detención, representa una garantía fundamental contra los malos tratos, por lo que deben gozar de independencia y poseer una formación especializada ya que, de lo contrario, el sistema podría engendrar el efecto perverso de hacer aún más difícil la lucha contra la tortura y los malos tratos¹⁰⁰. Asimismo, el Ministerio Fiscal está obligado a actuar con celeridad ante demandas por tortura o malos tratos puesto que durante los últimos siete años, el Comité ha escuchado en innumerables ocasiones alegaciones de personas detenidas que se presentaban ante el fiscal sin que éste mostrara el más mínimo interés o que éste defendiera a la policía en vez de examinar con objetividad la cuestión planteada¹⁰¹. El Comité recordó también a las autoridades turcas la necesidad de reducir los períodos de detención incomunicada, que pueden llegar hasta 15 días o hasta 30 en las zonas rurales sometidas al estado de excepción y la necesidad de aumentar las garantías contra los malos tratos respecto de las personas

huelga de hambre con el fin de solicitar una solución política pacífica a la cuestión kurda. Dicha huelga de hambre fue seguida por personas próximas a los prisioneros en ciudades turcas y europeas e, incluso, en Estados Unidos (vid. ÖZDEN, M., *Torture et impunité*, p. 16).

⁹⁹ En el informe elaborado por la Comisión de observación de la sección de Estambul de la Asociación de Derechos Humanos (IHD) en 1995, figuran las constataciones de un observador local aseverando la existencia de *cinuenta y siete* diferentes métodos de tortura. El referido informe identifica una serie de elementos que legitiman la tortura y protegen a los torturadores, como son: el escaso número de torturadores juzgados y condenados; el largo período de detención que permite la práctica de la tortura y la desaparición de las señales; la detención incomunicada sin posibilidad de informar a un abogado o a alguien próximo y la dificultad de acceder a un abogado o a un tercero, unido a la imposibilidad de hacer que un médico verifique las señales de tortura y la actitud de las autoridades negando los hechos (vid. ÖZDEN, M., *Torture et prisons*, p. 5).

¹⁰⁰ Vid. CPT/Inf (96)34, p. 6.

¹⁰¹ Vid. CPT/Inf (96)34, p. 7.

sospechosas de delitos dependientes de los Tribunales de Seguridad del Estado.

Al igual que en la primera Declaración Pública, el CPT manifestó que la tortura y otras formas graves de malos tratos continuaba siendo una práctica frecuente en los establecimientos de policía de Turquía. Los casos de tortura aparecen frecuentemente relacionados con las actividades terroristas cuya violencia se manifiesta a través de toda Turquía y especialmente en el Sudeste del Estado. Además, las informaciones obtenidas en el transcurso de las diferentes visitas a Turquía demostraron que dichas prácticas se aplicaban también a sospechosos de delitos comunes y no sólo a terroristas, lo que venía a demostrar que las raíces del problema eran más profundas. De acuerdo con el artículo 17 de la Constitución de la República de Turquía, que declara la prohibición de la tortura y su incompatibilidad con la dignidad humana, el Comité hizo la segunda Declaración Pública con el fin de incitar a las autoridades turcas a adoptar medidas que sean decisivas para que este principio fundamental se traduzca en hechos concretos ¹⁰².

Después de la segunda Declaración Pública de 1996, el CPT ha efectuado diez visitas más a Turquía. En 1997, el Comité realizó la segunda visita periódica (del 5 al 17 de octubre) comprobando, una vez más, la gravedad del fenómeno de la tortura y los malos tratos ¹⁰³. En el mes de marzo de 1999 la delegación visitó la prisión de la isla de Imrali, entrevistándose con Abdullah Öcalan, único detenido actualmente en el referido establecimiento con el fin de examinar el trato otorgado por las auto-

¹⁰² Vid. COHEN-JONATHAN, G., «Le Comité Européen pour la prévention de la torture et la déclaration publique relative á la Turquie», *RGDIP*, tome 97/1993/2, pp. 419-429.

¹⁰³ Ejemplos de tortura física: arrancar los pelos y el cabello, torcer los dedos, impedir que el detenido duerma o beba, acoso sexual, obligar al detenido a estar delante de un ventilador, colgarlo de una ventana, cortar el lóbulo de las orejas, nariz, testículos y otras partes sensibles del cuerpo, meterlo en una tumba y echar tierra encima, disparar en la oscuridad alrededor de la víctima, suministrar descargas eléctricas en los ojos, hacerle escuchar música a un volumen muy alto, intentar ahogarlo, privarle de agua o de azúcar durante una huelga de hambre, obligarle a saltar sin parar, simular una ejecución o hacerle escuchar los gritos cuando se tortura a otro. Ejemplos de tortura psicológica: insultos, injurias, amenaza de muerte, de violación o de tortura (o todos juntos), amenaza de desaparición, acoso sexual, amenaza de incendiar su oficina o su fábrica u amenaza de hacer desaparecer su virilidad (vid. ÖZDĒN, M., *Torture et prisons*, pp. 24-25).

ridades turcas¹⁰⁴. En las sucesivas visitas, el CPT¹⁰⁵ prestó una singular atención a las prisiones de tipo F previstas en la reforma del sistema penitenciario turco que prevén unidades de vida más reducidas. En la actualidad, Turquía ha autorizado la publicación de todos los Informes del CPT por lo que, a través de su lectura, se puede valorar la evolución de la protección de los derechos humanos y el impacto de la labor del CPT.

¹⁰⁴ El 4 de abril de 1999, Turquía accedió a la publicación de las «Observaciones preliminares» del CPT sobre la visita a Öcalan tal como constan en una carta del 22 de marzo del mismo año (vid. *Comunicado de prensa del CPT*, de 4 de mayo de 1999). Los representantes legales de Öcalan formularon una demanda ante el TEDH sobre su arresto y detención en Kenia, en circunstancias todavía no aclaradas, invocando los artículos 2, 3, 5 y 6 del CEDH. Asimismo, habían solicitado la aplicación del artículo 39 del Reglamento del TEDH solicitando medidas provisionales. La Sala, que en un primer momento había decidido que no era necesaria la aplicación de dicho artículo, pensaba recurrir al artículo 54.3.a) para solicitar a las autoridades turcas el esclarecimiento de ciertos hechos relacionados con el arresto y la detención del demandante, indicando que concedía una especial importancia a que el derecho a la defensa del demandante fuera respetado, tanto en el procedimiento penal ya abierto contra él, como a la demanda al TEDH solicitando tener información sobre el derecho del demandante a tener asistencia letrada en los dos procesos. Después de la demanda, el Gobierno turco había dado alguna información sobre las condiciones de detención del demandante. La Sala, teniendo en cuenta que el demandante iba a ser juzgado por un tribunal que había sido considerado ya en otras ocasiones contrario al artículo 6 y del riesgo de la pena de muerte, estimó necesaria la aplicación del artículo 39 del Reglamento del TEDH, por lo que solicitó de las autoridades turcas que aseguraran al demandante las garantías del artículo 6 en el transcurso del procedimiento interno, respetar los derechos de la defensa, y sobre todo, el derecho a tener libre acceso efectivo y en privado a los abogados que le representen, así como de asegurarle la posibilidad real, a través de abogados libremente elegidos por él, de ejercer el derecho al recurso individual. El Gobierno fue invitado también a informar al TEDH de todas las medidas adoptadas por las autoridades para garantizar dichas peticiones (vid. ÖCALAN-TURQUIA, N.º 46221/99, *Note d'information N.º 4 sur la jurisprudence de la Cour*, marzo 1999). El 14 de diciembre de 2000, el TEDH se pronunció sobre la admisibilidad de la demanda de Öcalan sobre las condiciones de detención y la condena a muerte (vid. BENZIMRA-HAZAN, J., «L'affaire Öcalan devant la Cour européenne des droits de l'homme», *Droits fondamentaux*, n.º 1, diciembre 2001, www.revue-df.org).

¹⁰⁵ El CPT visitó nuevamente Turquía en julio y diciembre de 2000, en enero, abril, mayo y septiembre de 2001 y en mayo y septiembre de 2002.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La innegable trascendencia que tiene para la estabilidad democrática de los Estados la protección de los derechos humanos trae consigo la multiplicidad de los mecanismos de control en el ámbito de las Organizaciones Internacionales. Así, hemos visto que la Unión Europea creó a partir del Consejo Europeo de Copenhague de 1993 el marco de las futuras adhesiones al señalar los criterios políticos, económicos y jurídicos que deberían cumplir los Estados candidatos a la vista de las diferencias de toda índole que les separaban de los Estados fundadores. Posteriormente, el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1998 confirmó la capacidad de Turquía para adherirse a la Unión Europea aplicando los mismos criterios que al resto de los Estados candidatos, definió una estrategia para preparar a Turquía para la adhesión y acordó examinar la situación de cada Estado candidato a la luz de los Informes de la Comisión. Por su parte, el Consejo de Europa ha creado dos procedimientos de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por los Estados Miembros, inicialmente aplicados en los casos de nuevas adhesiones y actualmente dirigidos a todos aquellos Estados que forman parte de la Organización. Además de los anteriormente citados de naturaleza esencialmente política, existe otro mecanismo de control por excelencia —el sistema preventivo instaurado por el CEPT— que excede ya del ámbito europeo a partir de la entrada en vigor de su Protocolo n.º 1, el 1 de marzo de 2002¹⁰⁶.

Todo ello nos lleva a considerar que, hoy en día, ninguna Organización europea puede ignorar en sus actividades o en su proceso evolutivo, la dimensión de los derechos humanos. La principal actividad del Consejo de Europa ha derivado en la protección de los derechos humanos, convirtiéndola en su «mascarón de proa» y haciendo de ella su principal seña de identidad. De otro lado, en el último Informe Anual sobre los derechos humanos en el mundo, el Parlamento Europeo señala que «uno de los principales objetivos de la Unión Europea tiene que consistir en el fomento de la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos», subrayando asimismo la necesidad de que «los convenios relativos a los

¹⁰⁶ Recientemente la República Federal Yugoslava ha solicitado la adhesión al CEPT.

derechos humanos se apliquen plenamente y de que los mecanismos de inspección y de control resulten eficaces»¹⁰⁷.

Pero existe también el reverso de la medalla. La proliferación de los mecanismos de seguimiento no significa necesariamente la garantía de su eficacia. Dentro del Consejo de Europa, y haciendo abstracción del mecanismo preventivo instaurado por el CPT, la existencia de varios sistemas de control puede ser origen de dificultades tanto para los «controladores» como para los «controlados». Para los primeros, porque el solapamiento o doble empleo al que conducen el seguimiento efectuado por la Asamblea Parlamentaria y el «monitoring» del Comité de Ministros afecta a la credibilidad de la Organización y a la disponibilidad de sus recursos¹⁰⁸. En cuanto a los segundos, porque origina una confusión respecto a los Estados sometidos al procedimiento de control al desconocer, en ocasiones, la instancia que lo verifica y percibir mensajes distintos provenientes de una misma Organización. A todo esto se suma la reciente creación de la figura del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa al que se le confiere la responsabilidad de asegurar el ejercicio efectivo de los derechos humanos por medio de la educación y sensibilización de los mismos en los Estados Miembros¹⁰⁹ así como la identificación de posibles insuficiencias, pudiendo transmitir un Informe sobre una cuestión concreta y presentar un Informe anual ante el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria¹¹⁰.

¹⁰⁷ En el referido Informe, el Parlamento solicita el establecimiento de una política comunitaria en materia de derechos humanos basado en prioridades anuales específicas y sujetas a una revisión anual y que el respeto de los derechos humanos sea una prioridad en la política de integración de la Unión (vid. «Informe Anual sobre los derechos humanos en el mundo en el año 2001 y la política de la Unión Europea en materia de derechos humanos», A5-0106/2002 *Final*, pp. 9, 12 y 19). El Parlamento Europeo emite asimismo Informes sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (vid. A5-0223/2001, *Final*).

¹⁰⁸ Así, por ejemplo, el Comité de Ministros decidió efectuar un seguimiento «ad hoc» en Armenia y Azerbaiján encargando al Secretario General el envío de dos misiones de información en el mismo momento en el que iban a recibir la visita de los relatores de la Comisión de Seguimiento. Con el fin de evitar el solapamiento de la actividad de los dos órganos y la confusión de las autoridades, la Asamblea Parlamentaria acordó posponer la visita (vid. «Informe de actividad de seguimiento 2000-2001», *Doc. 9198* de 11 de septiembre de 2001).

¹⁰⁹ Vid. *Resolución (99)50* del Comité de Ministros, de 7 de mayo de 1999, artículo 3, e).

¹¹⁰ El Comisario de Derechos Humanos ha realizado una visita a Turquía del 3 al 6 de diciembre de 2001 (vid. *CommDH (2001)14*, de 12 de diciembre de 2001).

Por lo que se refiere a la Unión Europea, y teniendo en cuenta que el seguimiento efectuado por la Comisión se basa en informaciones externas, consideramos primordial la cooperación con el Consejo de Europa puesto que éste ofrece una plataforma privilegiada para establecer un diálogo en el ámbito intergubernamental y parlamentario entre todos los Estados europeos, sean o no miembros de la Unión Europea. De otro lado, existe tal similitud entre los criterios políticos enunciados en el Consejo Europeo de Copenhague con las obligaciones derivadas del Estatuto del Consejo de Europa, que cumplir los primeros significa también respetar las obligaciones como Estados Miembros. La anterior consideración del Consejo de Europa como la mera antesala de la Unión Europea —en el sentido de «preparar» a los Estados a una futura adhesión a ésta— ha quedado actualmente modificada por su activa participación en programas comunes a ambas Organizaciones, especialmente en lo que se refiere a la creación de marcos institucionales, justicia y asuntos internos¹¹¹. No obstante, quedaba por resolver la forma en la que las dos fuerzas motrices de la unificación europea, compañeros naturales en el proyecto de construir una Europa estable y democrática, podían llegar a crear un espacio común para 800 millones de personas aun utilizando vías y medios diferentes¹¹².

¹¹¹ El seguimiento de la Asamblea Parlamentaria se ha efectuado, entre otros, a seis Estados candidatos a la Unión Europea: Bulgaria, República Checa, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Turquía.

¹¹² Las relaciones entre la Unión Europea y el Consejo de Europa fueron nuevamente examinadas con ocasión de la 2.^a Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Estados Miembros del Consejo de Europa celebrada en Estrasburgo el 11 de octubre de 1997, en donde se encomendó a un «Comité de Sabios» emprender las reformas necesarias para adaptar la Organización a su nueva misión en una Europa unida. Una de las recomendaciones de dicho Comité fue la conclusión de un Acuerdo-marco con la Unión Europea con el fin de garantizar la articulación de la cooperación y hacer más eficaz la aplicación de proyectos comunes, idea que resultó malograda por diversas dificultades de técnica jurídica. El marco en el que se diseña la cooperación entre las dos Organizaciones, se encuentra en la Declaración conjunta, materializada en la Declaración del Comité de Ministros de 5 de mayo de 1989 y la común de 3 de abril de 2001, sobre la cooperación entre el Consejo de Europa y la Comisión. A partir de un intercambio de cartas de 5 de noviembre de 1996 entre el Secretario General y el Presidente de la Comisión, los Delegados de Ministros establecieron en diciembre de 1996 las modalidades concretas de dicha cooperación. Desde entonces, la Comisión puede participar en las reuniones de los Delegados de Ministros y en los grupos subsidiarios que presenten un interés concreto (vid. «Informe final del Comité de Sabios», CM (98) 178, de 20 de octubre de 1998, recomendación 4º; «Informe de seguimiento» desclasificado CM (99)64, de 26 de noviembre de 1999 y SG/Inf (2002)12, de 28 de marzo de 2002).

La ocasión surgió cuando, con ocasión de la convocatoria de una Convención sobre el futuro de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Laeken de 2001, se planteó la ya clásica cuestión de una posible adhesión de la Comunidad o de la Unión al CEDH¹¹³. Esta nueva oportunidad, originó la inmediata reacción de los órganos estatutarios del Consejo de Europa reclamando la instauración de un mecanismo uniforme para la protección de los derechos fundamentales en toda Europa, sin que ello supusiera la subordinación de un Tribunal a otro e invitando a la Unión Europea a participar más intensamente en la actividad del Comité de Ministros o, incluso, a adherirse en un futuro a la Organización¹¹⁴.

¹¹³ Ya la Comisión había propuesto en 1979 que la Comunidad se adhiriera al CEDH, propuesta que reiteró en 1990 y en 1993. El Parlamento Europeo adoptó la misma postura en diversas ocasiones. El Tribunal de Justicia, a raíz de una petición de dictamen recibida en virtud del apartado 6 del artículo 300 del TCE, hizo constar en su dictamen 2/94, emitido en 1996 (Dictamen del Tribunal de 28 de marzo de 1996, *Rec. 1996, I-1759*) que la Comunidad no tiene competencia para adherirse al CEDH, dado que ninguna disposición del Tratado confiere a las Instituciones comunitarias, con carácter general, la facultad de adoptar normas en materia de derechos humanos o de celebrar convenios en este ámbito, y que la adhesión al CEDH, que «tendría envergadura constitucional», sobrepasaría los límites del artículo 235 (actual artículo 308) del TCE. Con arreglo a este dictamen del Tribunal —que no se pronuncia sobre la compatibilidad de la adhesión al CEDH con el Tratado, y en particular con el principio de autonomía del Derecho comunitario, y con las competencias del Tribunal— dicha competencia únicamente puede realizarse a través de la modificación del Tratado. La CIG de Amsterdam y de Niza, a pesar de que recibieron iniciativas en ese sentido, no incluyeron en el Tratado ninguna disposición que permita la adhesión al CEDH. Un excelente documento en donde se analizan las modalidades y consecuencias de una eventual adhesión de la Comunidad o de la Unión al CEDH es la «Nota de la Secretaría al Grupo «Integración de la Carta y adhesión al CEDH» sobre Fórmulas y consecuencias de la integración de la Carta de derechos fundamentales en los Tratados y de la adhesión de la Comunidad o de la Unión al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos (CEDH)», CONV 116/02, de 18 de junio de 2001. En el mismo sentido, vid. LABAYLE, H., Note en marge de la Convention: «L'Union européenne et l'adhésion á la Convention Européenne des Droits de l'Homme», 3 de mayo de 2002 (en prensa) y el Informe redactado por el Comité Director de de derechos humanos (CDDH) sobre las cuestiones jurídicas y técnicas derivadas de una posible adhesión de la Unión Europea al CEDH, presentado con ocasión del symposium de jueces celebrado en Estrasburgo el 16 de septiembre de 2002, DG-II (2002)006 [CDDH (2002)010 Addendum 2].

¹¹⁴ Vid. «Discursos de los Presidentes del TEDH y del TJCE con ocasión de la apertura del año judicial», Estrasburgo, 31 de enero de 2000, www.echr.coe.int. Desde la perspectiva del Consejo de Europa, no existen obstáculos insalvables para la ad-

Sin que sea objeto de nuestro análisis el profundizar en esta materia, consideramos que la adhesión de la Unión Europea al CEDH sería el procedimiento más idóneo para evitar las divergencias en la interpretación de los derechos humanos. Ahora bien, fuera de ese presupuesto, cabrían otras formas de cooperación y complementariedad entre ambas Organizaciones, estableciendo cauces más formales a nivel institucional y preservando los asuntos internos de la Unión y sus opciones políticas¹¹⁵. En el tema que nos ocupa, el procedimiento de seguimiento instaurado en el Consejo de Europa podría ser reconocido oficialmente por la Comisión en su labor de seguimiento o por el Parlamento Europeo con ocasión de la redacción de sus Informes sobre los derechos humanos¹¹⁶. De no ser así, se podría articular un mecanismo que permitiera perpetuar una colaboración estable con la Unión Europea, bien por medio de la interpretación extensiva del artículo 303 del TCE a cualquier otra forma de colaboración sobre cuestiones comprendidas en el ámbito de competencias de la Unión Europea —sobre todo a las enumeradas en el segundo y tercer pilar— o bien por la aplicación del artículo 302 del mismo texto mediante el establecimiento de «relaciones de trabajo» en las que participen la Comisión¹¹⁷.

hesión (vid. «Convention sur l'avenir de l'Europe», *CM/Inf (2002)29*, de 27 de junio de 2002, párs. 2.6 y 4.4).

¹¹⁵ La teoría de los «círculos concéntricos» explica de forma muy gráfica la cooperación de las Organizaciones Internacionales europeas en la que el círculo interior representa el nivel más alto de integración al que aspiran los Estados Miembros (vid. «Futuro de la cooperación entre las instituciones europeas», *Doc. 9483*, de 5 de junio de 2002, párs. 12-21).

¹¹⁶ Vid. *Resolución 1290 (2002)*, de 26 de junio de 2002. La prueba del interés de la Asamblea Parlamentaria sobre estos nuevos desafíos se materializa en una Recomendación al Comité de Ministros para organizar una 3.ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros (vid. *Recomendación 1568 (2002)*, de la misma fecha que la Resolución anterior).

¹¹⁷ Con fundamento al artículo 302 del TCE, la Comisión ha articulado relaciones de trabajo (recurriendo normalmente a acuerdos en forma de canjes de notas) con diversos órganos de NU y con otras Organizaciones Internacionales. Es preciso advertir que la competencia para articular dichas relaciones corresponde a la Comisión, no siendo por tanto aplicables, ni el artículo 300 (que regula el procedimiento general de celebración de tratados por la CE, atribuyendo al Consejo la competencia para su conclusión) ni las bases jurídicas del TCE que, en relación con distintas políticas o ámbitos de acción comunitarias, reconocen a la Comunidad competencia exterior. En conclusión, la Comisión puede articular dichas relaciones sobre la base del referido precepto, incluso con las Organizaciones Internacionales citadas en los artículos 303 y 304 (Consejo de Europa y OCDE) (vid. Díez HOCHLEITNER, J., y

Así pues, la eficacia de los procedimientos de control en el ámbito regional europeo viene determinada por la naturaleza de sus sanciones —políticas, en cualquier caso— y por la coordinación de los mismos. La homologación del seguimiento efectuado por el Consejo de Europa o la participación de la Comisión en el proceso, garantizaría la arquitectura coherente de las instituciones europeas interdependientes. En cuanto al mecanismo preventivo creado por el CEPT, la actividad desarrollada durante los trece años de funcionamiento le han hecho merecedor de la credibilidad por parte de los Estados a causa del rigor de sus Informes y de los logros adquiridos en lo que se refiere a la prevención de la tortura y de cualquier forma de malos tratos graves. Su inclusión en el sistema de protección de los derechos humanos, viene demostrada por las frecuentes citas que realiza el TEDH de sus Informes para argumentar sus sentencias, como ha sido el caso de las dos Declaraciones Públicas relativas a Turquía.

A la luz de las anteriores informaciones, ha quedado sobradamente demostrada la violación grave y sistemática de los derechos humanos en Turquía¹¹⁸. Los Informes Anuales de Amnistía Internacional de 1997, 1998 y 1999, confirman que la tortura es una práctica generalizada en las comisarías de policía y que numerosas personas de mayoría kurda desaparecieron durante ese periodo en circunstancias que sugerían haber sido ejecutadas extrajudicialmente. La inestabilidad política de los últimos años no ha hecho más que dificultar la adopción de nuevas medidas, al quedar paralizada la actividad legislativa y favorecer la enorme propensión a las circulares demostrada por las autoridades turcas. Por otro lado, la llamada «cuestión kurda» ha estado siempre en el punto álgido del proceso de democratización ante el temor de que la reivindicación de los derechos por parte del pueblo kurdo supondrían la desintegración de Turquía. El estado de excepción que rige en el Sudeste desde 1978 y la institución de un gobernador dotado de competencias especiales origina la existencia de dos legislaciones distintas en un mismo Estado. El uso patológico de la tortura y de otras formas de malos tratos graves está en contradicción con los compromisos internacionales del Estado turco, además de originar situa-

MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., *Derecho de la Unión Europea: textos y comentarios*, McGraw Hill, Madrid, 2001, pp. 432-433).

¹¹⁸ Durante el año 2001, el TEDH ha dictado 169 sentencias condenatorias para Turquía (vid. *Aperçu de la Cour* 2001).

ciones humanitarias inaceptables¹¹⁹. Desde 1990 hasta la actualidad, Turquía ha estado en el punto de mira de Organizaciones Internacionales de diferente naturaleza y origen con el único objeto de lograr que las autoridades turcas reaccionaran ante la gravísima situación tantas veces enunciada.

La sensible mejoría, tanto de la situación como de la actitud de las autoridades turcas, se debe a las presiones de carácter político adoptadas en el seno de la Unión Europea y del Consejo de Europa e incansablemente solicitadas por todas las ONG de ámbito nacional e internacional¹²⁰. En este sentido, las autoridades turcas, que habían ocultado sistemáticamente los Informes del CPT, accedieron en 1999 a su publicación, demostrando así un giro radical alineándose con la actitud del resto de los Estados Parte en el CEPT. De otro lado, la reciente aprobación por parte del Parlamento turco de un proyecto de ley que declara la abolición de la pena de muerte en tiempos de paz constituye el paso más significativo dentro del programa de reformas emprendido por Turquía para amoldarse a las exigencias de la Unión Europea¹²¹. Pese a todo, como la tortura y otras formas graves de malos tratos constituyen una práctica fuertemente enquistada en Turquía, la solución se concibe a largo plazo, a medida que la

¹¹⁹ Una de las explicaciones a la persistencia de la tortura en Turquía es la importancia que se le concede en el Derecho penal turco al testimonio del detenido, suficiente para condenar a cualquier sospecho (vid. «Respeto de las obligaciones y compromisos de Turquía», *Doc. 8300* de 15 de enero de 1999 de la Asamblea Parlamentaria).

¹²⁰ En este sentido, vid. una reciente Resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los progresos y los problemas aún pendientes de la acción de las fuerzas de seguridad en Turquía y sobre las medidas adoptadas con el fin de garantizar la ejecución de las sentencias del TEDH, *ResDH (2002)98*, de 10 de julio de 2002. Sin embargo, la Asociación para la Prevención de la Tortura — la única ONG que tiene como exclusiva finalidad la lucha contra la tortura—, es extremadamente crítica con la Comunidad Internacional por la actitud de tibieza ante el problema turco, achacable a la situación estratégica de la que goza en la región Mediterránea y con los Estados europeos ante la falta de lógica al no exigir a Turquía los mismos compromisos que a los Estados de Europa Central y Oriental. Recientemente (3 de julio de 2002) Turquía ha firmado el Acuerdo sobre el traslado de personas fallecidas, de 26 de octubre de 1973, la Convención europea sobre el estatuto jurídico del trabajador migrante, de 4 de noviembre de 1977 y la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias, de 5 de noviembre de 1992.

¹²¹ Vid. «Comunicado de prensa» 398f (2002) del Consejo de Europa e «Informe sobre los progresos realizados por Turquía en la vía de la adhesión de 9 de septiembre de 2002», *COM (2002) 700 final*.

sociedad turca sea consciente de la degradante situación en la que se encuentran miles de personas y solicite una mayor transparencia en la actuación de las autoridades.

RÉSUMÉ

A cause de l'indubitable transcendance qu'a pour la stabilité démocratique des Etats la protection des Droits de l'Homme, nous assistons, dans le cadre des Organisations Internationales régionales, à la présence de plusieurs mécanismes de contrôle, chargés de surveiller la part du respect des engagements des Etats. Rigoureusement liés, et tous le deux dans la politique de l'élargissement, la procédure du contrôle établi par l'Union Européenne et le monitoring du Conseil de l'Europe indiquent une façon d'action de tutelle politique sur les Etats de l'Europe Centrale et Orientale qui ont des déficiences en relation à la garantie effective des Droits de l'Homme.

L'article 6 du T.U.E stipule que les principes de liberté, de démocratie, de respect des Droits de l'Homme, des libertés fondamentales, et l'Etat de droit commun à tous les Etats membres, sont les piliers dans lesquels l'Union Européenne est basée. Le Conseil Européen de Copenhague de 1993 a décidé d'établir en outre une série de critères politiques préalables à l'adhésion. Pour sa part, le Conseil Européen de Luxembourg de 1997 a décidé de commencer une nouvelle procédure d'élargissement dans laquelle le rythme de l'adhésion de chacun des Etats candidats va être analysé par la Commission pour connaître le degré d'application des critères prévus à Copenhague.

Après la Déclaration de Vienne de 1993, le Conseil de l'Europe a décidé de créer deux mécanismes de contrôle sur le respect des obligations des Etats membres. Egalement, dans le cadre du Conseil de l'Europe nous analyserons le mécanisme préventif créé par la Convention Européenne pour la Prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, de 26 de novembre 1987.

Dans notre analyse, nous prenons comme exemple la situation concrète de la Turquie dont la stratégie pour l'adhésion était définie par la Commission le 4 de mars 1998 après la décision adoptée par le Conseil de Luxembourg. La persistance de la Turquie dans les violations des Droits de l'Homme, nous conduira dans cette étude à faire l'analyse de l'efficacité et l'étroite relation des mécanismes de contrôle et l'affirmation du rôle du Conseil de l'Europe dans sa fonction d'homologation dans le cadre de la protection des Droits de l'Homme.

ABSTRACT

Due to the unquestionable importance of protecting human rights for a stable democracy, the creation of diverse control mechanisms is assumed. The procedures of control instituted by the European Union and the monitoring carried out by the

statutory organizations of the Council of Europe signify a form of political tutelage of the States of Central and Eastern Europe that display crucial deficiencies with respect to the effective guarantee of human rights and freedoms.

Article 6 of the TUE provides that the principles of freedom, democracy, fundamental respect of human rights and liberties constitute the pillars on which the Union is founded. The European Council of Copenhagen in 1993 agreed to establish a series of political criteria for the adherence to said principles. Independently the European Council of Luxembourg of 1997 initiated a new process to measure the rate of each State candidate's adherence to be determined by analysis on the part of the Commission.

Since the Declaration of Vienna of 1993, the Parliamentary Assembly and the Committee of Ministers of the Council of Europe have instituted procedures of control for the fulfillment of obligations and commitments assumed by the Member States. In this study we will analyze the preventive mechanisms instituted by the European Agreement for the Prevention of Torture and Mistreatment and Cruel or Degrading Punishments, of November 26, 1987.

In our analysis, we take the specific situation in Turkey as our example, whose strategy for adherence was defined by the Commission on March 4, 1998. Turkey's continued violation of human rights has driven us to analyze the effectiveness and relationship of control mechanisms as well as to re-examine the Council of Europe as a sanctioning body in the realm of the protection of human rights.

NOTAS

