



REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS **69**. **Miscelánea**

La privación de libertad en la República Popular China

La privación de libertad en la República Popular China

Concordancia con el derecho internacional de los derechos humanos

Xavier Seuba Hernández* y Sabina Puig Cartes**

RESUMEN

La reciente visita del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria en la República Popular China ha puesto de manifiesto que la privación de libertad en dicho país carece de las garantías exigidas en materia de detención por los estándares internacionales de derechos humanos. En este artículo se analizan cuáles son los principales rasgos de la detención en China y se los compara con las exigencias internacionales. Tras una primera parte introductoria, en la que se presentan las principales instituciones chinas con influencia sobre la libertad de las personas, se analiza la legislación en materia penal y administrativa, y se hace referencia a algunas traslaciones prácticas de dicha legislación. Finalmente, se apuntan una serie de medidas que deberían implementarse para adecuar a los estándares internacionales la legislación y la práctica china en materia de privación de libertad.

Palabras clave: China, derechos humanos, derecho penal

*Becario de Investigación del Área de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales, Universitat Pompeu Fabra
xavier.seuba@upf.edu

**Responsable del Programa de Derechos Humanos de la Asociación
para las Naciones Unidas en España
sabinapuia@gmail.com

INTRODUCCIÓN

El dilema legal

Desde la revolución popular de 1949 la República Popular China (RPC) ha adoptado cuatro constituciones, la primera en 1954 y las siguientes en 1975, 1978 y 1982. Según el preámbulo de la Constitución de 1982, ésta es la "ley fundamental del Estado y tiene autoridad legal suprema". La RPC ha adoptado un modelo de Estado socialista gobernado a través de la llamada "dictadura democrática del pueblo" bajo el liderazgo del Partido Comunista de China (PCCh), y son la Asamblea Popular Nacional (APN) y las asambleas populares locales los órganos a través de los cuales el pueblo ejerce el poder. El PCCh tiene autoridad suprema, y a pesar de que progresivamente el principio de sujeción a la ley ha adquirido mayor importancia, definir la relación entre el ejercicio legislativo y el poder político sigue siendo fuente de controversia entre los reformadores del sistema legal chino. En este sentido, a pesar de que la Constitución exige a todas las organizaciones que cumplan con la ley, expresa también la supremacía de la autoridad del PCCh. Por ello, incluso después de que determinadas políticas adquieran expresión legislativa, en la práctica las directivas del PCCh y los discursos de sus líderes pueden llegar a modificarlas (Lubman, 1999: 139).

Desde que a finales de los años setenta se revitalizó la importancia otorgada a las leyes y empezó el proceso de reforma legal, se han observado dos políticas contradictorias en el seno del PCCh. Así, mientras por un lado se afirma que el derecho debe estar al servicio del Partido-Estado, por otro se manifiesta la adherencia al principio de imperio de la ley¹. En cualquier caso, el derecho y la reforma legal están condicionados por los límites recogidos sucintamente en los *Cuatro Principios Cardinales* señalados por Deng Xiaoping. Se trata de la fidelidad al camino socialista, la dictadura del proletariado, el liderazgo del PCCh, y la adherencia al marxismo-leninismo y al pensamiento maoísta.

Las dos tendencias contrapuestas mencionadas reflejan el actual momento de transición. Si bien durante mucho tiempo fueron políticas flexibles las que se consideraron más apropiadas para las necesidades de la Revolución, y el derecho bajo Mao era criticado por generar unas leyes tan rígidas que podían "atar las manos y los pies de la Revolución", en la actualidad existe un compromiso de crear un Estado de derecho que, en caso de ser genuino, exige que el Partido se aleje del principio según el cual las necesidades políticas están por encima del derecho.

El contexto político-legislativo

La APN, integrada por diputados elegidos por las provincias, regiones autónomas, municipalidades y fuerzas armadas, es el órgano del poder estatal con más poder, siendo su Comité Central su órgano permanente. Ambos ejercen el poder legislativo, pero la APN tiene competencia exclusiva para promulgar las llamadas "leyes básicas". El Comité Central elabora y enmienda leyes que no sean "leyes básicas", y complementa y modifica parcialmente las leyes elaboradas por la APN durante su receso. El presidente y vicepresidente de la República Popular China son elegidos y destituidos por la APN. Entre las funciones principales del presidente está la promulgación de estatutos, dictar perdones especiales, dictar las órdenes de movilización, proclamar el estado de guerra y elegir y destituir a los miembros del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado, órgano administrativo supremo, es el órgano ejecutivo del poder estatal, supervisa más de 60 departamentos, entre los que hay ministerios y comisiones, y puede decretar medidas administrativas, elaborar reglamentos y emitir decisiones. A pesar de que el Consejo de Estado debe tener siempre presentes los principios fundamentales establecidos en las leyes de la APN, al adoptar legislación para la implementación de las mismas, tanto el Consejo como sus departamentos pueden llegar a distorsionar el contenido original de dichas leyes. En la práctica, resulta confuso el límite entre la legislación que se encuentra bajo la responsabilidad del Consejo de Estado y la actividad legislativa reservada a la APN.

Dependiendo de la institución que la promulga, una ley es "primaria", "secundaria" o "terciaria". Una consideración previa a tener en cuenta es que las leyes más importantes requieren la aprobación del Partido, y la mayor parte de su contenido se decide antes de que la APN se implique. Es por ello que el Partido interviene principalmente en el diseño de las leyes primarias, que son las leyes básicas adoptadas por la APN y las leyes adoptadas por su Comité Central. En un nivel inferior se encuentran las leyes secundarias, que incluyen las regulaciones del Consejo de Estado y de las asambleas populares regionales y locales. Por último, las leyes terciarias son las reglas dictadas por los ministerios centrales y los gobiernos regionales y locales.

Bajo la simple y general clasificación entre leyes primarias, secundarias y terciarias, existe toda una serie de documentos ambiguos que hacen turbia la distinción oficial entre ciertos tipos de leyes y entre el diseño de las normas y su implementación. Como se verá en el ámbito específico de la detención, a esta confusión legislativa se añade el hecho de que el lenguaje y la terminología empleadas por la legislación china dan un amplio margen a la discrecionalidad en su interpretación y aplicación. Frecuentemente la legislación china emplea un lenguaje amplio e indeterminado que permite a los poderes públicos modificar su significado en función de las circunstancias. Para ello se hace uso de principios generales, ambigüedades, indefiniciones terminológicas y omisiones (Lubman, 1999: 149).

El sistema judicial

La Tribunal Popular Supremo está compuesto por más de 200 magistrados, y ocupa la cúspide del sistema de los "tribunales populares". Organizado en salas especiales de

lo penal, civil, económico, administrativo, para el transporte y para peticiones y quejas, en el mismo existe también el Comité Central de Adjudicación. El presidente del Tribunal Popular Supremo es elegido por la APN, y es el propio presidente quien propone a los vicepresidentes jueces, miembros del Comité Jurídico y, conjuntamente con la Comisión Militar Central, al presidente del Tribunal Militar del Ejército Popular de Liberación, que serán posteriormente ratificados por el Comité Central de la APN.

Los tribunales populares están divididos en varios niveles. En el nivel básico se encuentran más de 3.000 tribunales populares y, a su vez, pueden establecerse otros tribunales populares en zonas rurales alejadas (existen aproximadamente 18.000 tribunales de este tipo). Con rango superior inmediato al de los tribunales populares de nivel básico existen 389 tribunales populares de nivel intermedio, que son establecidos por las provincias y zonas autónomas, por los municipios de jurisdicción central, por municipios subordinados a los gobiernos de las provincias y regiones autónomas, y por las prefacturas autónomas. Los tribunales de más alto nivel son 30 tribunales populares superiores ubicados en ciudades de jurisdicción central como Pekín y Shangai, y regiones autónomas como Tíbet y Xinjiang, a los que deben añadirse los tribunales populares superiores provinciales. Por encima de todos ellos están el ya mencionado Tribunal Popular Supremo y los tribunales populares especiales.

El artículo 126 de la Constitución establece el principio de independencia judicial. Si bien el Tribunal Popular Supremo está facultado para interpretar las leyes y regulaciones, en 1981 una resolución del Comité Central del APN restringió la autoridad del Tribunal Popular Supremo para dicha interpretación únicamente a cuestiones que impliquen la aplicación específica de leyes y decretos en fallos judiciales. El propio Comité Central se adjudicó, por contra, el poder de interpretar las leyes cuando "los límites de las leyes y los decretos requieren ser definidos o son necesarias estipulaciones adicionales". En cualquier caso, la pirámide jurisdiccional y la separación entre sus respectivos niveles no es tan nítida como aparenta, ya que los tribunales de más alto nivel también pueden conocer casos en primera instancia cuando lo estimen oportuno y cuando dichos casos puedan tener influencia en sus respectivos distritos. Además, los tribunales inferiores suelen consultar a los de más alto nivel para evitar adoptar decisiones que, en caso de ser recurridas, fueran decididas en un sentido contrario al original (CECC, 2004: 80).

Por lo que se refiere a los fiscales, éstos son designados y destituidos por las asambleas populares bajo las mismas condiciones que los jueces. Por debajo de la Fiscalía Popular Suprema, existen fiscalías populares locales de distintos niveles, fiscalías populares militares y las fiscalías populares especiales. Cada fiscalía tiene un comité fiscalizador, que adopta las decisiones más importantes por mayoría de sus miembros. La jurisdicción de las fiscalías se basa en su mandato general de control de la aplicación de las leyes, actuando como fiscales públicos en causas criminales graves y con implicaciones políticas, investigando las causas penales directamente aceptadas, siguiendo las inves-

tigaciones emprendidas por los órganos de seguridad pública, apoyando el enjuiciamiento de casos criminales ordinarios (excepto en asuntos militares), y examinando la legalidad de las sentencias y su ejecución.

Se han expresado dudas con respecto a legalidad de la organización del aparato fiscal, cuya jerarquización va en detrimento de la independencia de los fiscales. Se afirma que el hecho de que la propia Constitución prevea en su artículo 132 que la Fiscalía Popular Suprema dirige el trabajo de las otras fiscalías, y que las fiscalías de rango superior hacen lo propio con las otras, subordinación desarrollada con más precisión en el artículo 5 de la Ley de Fiscales Públicos, contradice el principio de independencia de la acción del Ministerio Fiscal (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, 2004:11).

EL SISTEMA NACIONAL DE DERCHOS HUMANOS

Ratificaciones

A pesar de que China ha ratificado los principales convenios internacionales en materia de derechos humanos, resulta relevante su no ratificación del instrumento internacional de mayor calado para la protección de los derechos civiles y políticos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. China tampoco ha firmado el Estatuto de Roma por el que se establece el Tribunal Penal Internacional, ni tampoco ha aceptado ninguno de los mecanismos de quejas individuales establecidos por los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos.

En un sentido más positivo, cabe decir que China colabora cada vez con mayor asiduidad con los órganos encargados de la supervisión de los tratados de los cuales forma parte y con los mecanismos especiales establecidos por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. China ha presentado informes periódicos en relación con la Convención contra la Tortura, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Convenio sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con respecto a los procedimientos especiales, China ha recibido este año la visita del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria y está prevista para el próximo año la visita del Relator Especial sobre la Tortura, visita que ha sido varias veces pospuesta desde 1999, ya que China no aceptaba los métodos de trabajo del anterior Relator Especial.

Esta colaboración no obsta para que exista entre las ONG una visión más bien escéptica con respecto a la auténtica voluntad del Gobierno chino. Se afirma que más

que una sincera cooperación, dicha colaboración se concreta en una negación de plano de las violaciones que le son imputadas y en un ejercicio propagandístico. Sea como fuere, lo cierto es que los mecanismos especiales administrados por Naciones Unidas para la protección de los derechos humanos parecen funcionar con respecto a China. El pasado mes de diciembre, en su última sesión de trabajo, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria recibió, a última hora y aparentemente para no ser objeto de condena, una notificación del Gobierno chino afirmando que se habían liberado diez personas sobre las que el Grupo había solicitado información relativa a su detención, puesto que a priori ésta parecía arbitraria, y recibió también información sobre los motivos por los que estaban detenidas veintiuna personas más (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, 2004: Appendix).

La protección constitucional de los derechos humanos

El 14 de marzo del 2004 la APN enmendó la Constitución para incorporar una provisión que afirma que "el Estado respeta y salvaguarda los derechos humanos", lo que además de dar rango constitucional a la protección de los derechos humanos, ha motivado que actualmente, según el Gobierno chino, el Comité Permanente de la APN esté considerando reformar el Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y las leyes que regulan la detención administrativa para que estén en consonancia con los estándares internacionales.

Ya en el plano interno, el capítulo II de la Constitución enumera los derechos fundamentales de los ciudadanos. Partiendo del principio de igualdad ante la ley, se recogen derechos políticos y civiles (el derecho a elegir y a ser electo, las libertades de expresión, asociación y manifestación, la libertad religiosa, la prohibición de la detención arbitraria, el derecho a la privacidad y al honor) y derechos económicos, sociales y culturales (trabajo, sanidad y educación). Existen distintas leyes que dotan de contenido a tales disposiciones constitucionales, entre las que cabe hacer referencia a leyes como la Ley de Matrimonio, la Ley de Asambleas, Marchas y Manifestaciones, la Ley de Procesos Civiles, el Código Penal, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley sobre la Educación Obligatoria.

Con anterioridad a la enmienda constitucional de 14 de marzo de 2004, también podía interpretarse que los tratados internacionales en materia de derechos humanos formaban parte del cuerpo legislativo chino. Así, según el apartado 14 del artículo 67 de la Constitución, la accesión a tratados internacionales debe ser aprobada por el Comité Central del APN. Una vez aprobada, no se requiere ninguna modificación legal específica para su incorporación, y el instrumento ratificado se convierte automáticamente en obligatorio. Según disponen varias leyes chinas, en caso de que exista discrepancia entre un tratado internacional y la legislación nacional, y a menos que China haya formulado una reserva en el momento de su ratificación, el tratado internacional prevalecerá. En cuanto a las penas que puedan derivarse de la violación de

los derechos humanos, cuando los instrumentos internacionales de derechos humanos no contienen ninguna disposición específica, que es lo más habitual, deberán ser concretadas por una ley nacional con la misma finalidad que el instrumento internacional correspondiente.

Según la oficina de información del Consejo de Estado, en China los derechos humanos tienen tres características básicas. La primera, la extensividad, en el sentido de que los titulares de los derechos humanos no son una minoría étnica, política o social, sino todos los ciudadanos. Según la misma fuente, al adoptarse el sistema socialista se abolió la explotación, y gracias a ello, se afirma que toda la ciudadanía china disfruta sin distinción de todos los derechos. Por último, el Consejo de Estado alude también al compromiso estatal con los derechos humanos, compromiso que se materializa en la legislación y los medios materiales para la realización de los derechos humanos (Information Office of the State Council Of the People's Republic of China, 2004).

Más allá de interpretaciones parciales del sistema chino de protección de los derechos humanos, lo cierto es que en China son desconocidas figuras clásicas de protección de los derechos fundamentales existentes en la mayoría de los sistemas jurídicos. Así, por ejemplo, no existe un Defensor del Pueblo encargado de la protección y promoción de los derechos humanos, ni existen tampoco figuras de gran raigambre histórica como el *habeas corpus*. Con respecto a la primera de estas figuras, distintas instituciones internacionales han señalado la conveniencia de su creación, ya sea a nivel general, o para ámbitos o sujetos específicos. En sus comentarios al informe presentado por China, el Comité de los Derechos del Niño recomendó a China establecer una institución independiente, como por ejemplo un Defensor del Menor, para la protección de los derechos del niño (Comité de los Derechos del Niño, 1996: pf. 26). Con respecto al *habeas corpus*, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria recomienda a las autoridades chinas que "estudien la posibilidad de instituir un procedimiento simplificado de urgencia que permita a una persona detenida ser puesta a disposición de un juez" (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, 2004:3).

Por lo que se refiere al sistema judicial, los órganos judiciales y administrativos con competencia en materia de derechos humanos son los tribunales y los fiscales populares, a los que debe añadirse los órganos de seguridad pública, aquellos responsables de aplicar la ley, y los órganos administrativos e investigadores subordinados al Consejo de Estado y a los gobiernos locales. La responsabilidad de los tribunales populares se resume en conocer de manera independiente casos penales, civiles y administrativos, y de acuerdo con la ley, castigar a los criminales, decidir sobre todas las materias de litigio, asegurar el respeto a las leyes y proteger el orden social.

DETENCIÓN PENAL Y DETENCIÓN ADMINISTRATIVA

Introducción

A pesar de que progresivamente se ha precisado la normativa relativa a la privación de libertad, persisten importantes preocupaciones. Entre los problemas más relevantes sobresalen el uso de términos vagos e imprecisos para definir la gravedad del crimen, la extensión analógica por parte del Tribunal Popular Supremo de las definiciones de las infracciones criminales, y el fracaso para recoger en el seno de la Ley de Enjuiciamiento Criminal a la "reeducación a través del trabajo" (Lubman, 1999:161). A todas ellas debe añadirse la preocupación denunciada con mayor frecuencia, esto es, la privación de libertad por el ejercicio de determinados derechos fundamentales. En este sentido, y junto a la conocida represión de la libertad religiosa que sufren los seguidores de Falun Gong, sobresale también la represión a la libertad de información. Según Periodistas Sin Fronteras "la República Popular China es la mayor cárcel del mundo para la prensa. 27 periodistas y más de 60 usuarios de Internet están detenidos por crímenes de opinión. Periodistas chinos y no chinos son siempre vistos con suspicacia por las autoridades chinas y a veces son objeto de amenazas y violencia" (Reporters Without Borders, 2004).

Base constitucional

El artículo 37 de la Constitución declara que "la libertad individual de los ciudadanos de la República Popular China es inviolable. Ningún ciudadano puede ser detenido excepto previa aprobación o decisión de un fiscal popular o por decisión de un tribunal popular, y las detenciones deben ser ejecutadas por un órgano de seguridad pública. La privación o restricción ilegal de la libertad de los ciudadanos a través de la detención u otras medidas está prohibida". Sin embargo, como se detallará más adelante, deben enmarcarse en el desarrollo de esta provisión tan sólo las privaciones de libertad de carácter penal, ya que en China, al igual que sucedía en los pasados regímenes comunistas de la Europa del Este y en la antigua Unión Soviética, se diferencia entre la detención penal y la detención administrativa. Así, mientras la primera se acompaña de una serie de garantías, la segunda permanece en un área obscura, amparando en su seno figuras que permiten una gran arbitrariedad por parte de autoridades distintas a las de la administración de justicia.

Sistema de justicia penal

Entre 1966 y 1979 la República Popular China experimentó un vacío legislativo casi total, y llegó incluso a suprimirse el Ministerio de Justicia. Dicho vacío obedecía al razonamiento según el cual la ley era un invento burgués, y suponía además una seria constricción a los intereses de la revolución. El proceso de modernización legal empezó

a partir de 1979, y desde entonces el volumen de legislación ha aumentado constantemente. En 1979 se adoptó la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que sería objeto de una importante revisión en 1996, reforma que supuso una mejora considerable de las disposiciones de 1979, especialmente en lo que se refiere a los derechos de los presuntos autores de crímenes.

El Código Penal se divide en dos partes, la primera de las cuales contiene cinco capítulos. El primero se refiere a algunos principios básicos y al alcance de aplicación del Código Penal, mientras que el capítulo segundo define los crímenes y la responsabilidad criminal. Por su parte, el capítulo tercero y cuarto se ocupan de las penas y de su aplicación, mientras que el capítulo quinto contiene una serie de disposiciones generales. La segunda parte del Código se divide en 10 capítulos y contiene las disposiciones especiales. Los capítulos primero y segundo se refieren a crímenes que ponen en peligro la seguridad nacional y la seguridad pública. El capítulo tercero contiene los crímenes económicos, mientras que el capítulo cuarto compila los crímenes que infringen los derechos individuales y los derechos democráticos de los ciudadanos. El capítulo quinto codifica las violaciones de la propiedad y el capítulo sexto recoge los derechos que perturban el orden social. Finalmente, los capítulos séptimo, octavo, noveno y décimo recogen, respectivamente, los crímenes que afectan a la seguridad nacional, la corrupción, la negligencia en el cumplimiento del deber y los crímenes cometidos por personal militar.

De acuerdo con el informe del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria presentado a raíz de su visita en 1997, los principios introducidos con la reforma de 1996 –crímenes y penas claramente definidos, igualdad ante la ley y proporcionalidad entre la pena y la gravedad del crimen– tan sólo se podrán respetar si la ley se aplica de modo razonable (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, 1997: pf. 36). Sin embargo, el Código Penal revisado sigue sin definir con precisión el concepto de "poner en peligro la seguridad nacional", y se aplica dicho concepto a un amplio abanico de ilícitos. En el Código revisado, a pesar de que se ha abolido la expresión "crímenes contrarevolucionarios", se ha autorizado la ampliación de la jurisdicción estatal, y actos de personas en ejercicio de su derecho de libertad de expresión y opinión pueden considerarse como actos que ponen en peligro la seguridad nacional.

La práctica derivada del artículo 105 del Código Penal demuestra un abuso de esta amplia e imprecisa disposición. Este artículo recoge la infracción que consiste en "organizar, diseñar planificar y actuar con el fin de subvertir el poder político del Estado y derrocar al régimen socialista", y cita entre otras conductas constitutivas del ilícito la propagación de rumores, calumnias y "otros medios". La vaguedad de esta última expresión ha permitido que la comunicación de pensamientos e ideas, sin la intención de cometer ningún acto violento o criminal, pueda ser considerada como subversión.

El sistema penal pone especial énfasis en el cambio, la rehabilitación y la reeducación de los responsables de actos criminales. En principio, los cambios introducidos en 1996 se propusieron equilibrar un proceso que estaba claramente orientado a demostrar la culpabilidad del sospechoso. Bajo esta premisa, términos como "acusado" e "infractor" –utilizados anteriormente para designar a los detenidos durante todas las fases del proceso penal– fueron remplazados por los términos "sospechoso", que designa al detenido antes de que sea encausado, e "inculpado", que se refiere al detenido después de la calificación de los hechos por parte del fiscal.

En el marco del proceso penal la división funcional es tripartita. Los órganos de seguridad pública se encargan de la investigación de los crímenes, la detención y el arresto formal. Por su parte, la fiscalía es la responsable de aprobar dichas detenciones y arrestos, realizar las investigaciones que conduzcan a una acusación formal y de la propia acusación formal. Por último, los tribunales realizarán juicios públicos en los que los acusados tendrán derecho a ser defendidos por un abogado u otra persona que designen. Los casos deben decidirse por un tribunal compuesto enteramente por jueces, o un juez y dos asesores elegidos entre la población. En este sentido, desde 1983 los tribunales han tenido libertad para utilizar el formato que quieran, aunque en la práctica la mayoría están enteramente compuestos por jueces.

A pesar de los cambios que se han ido introduciendo en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, China sigue sin cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos en materia de detención. La Ley sigue siendo insuficiente para la protección frente a la detención arbitraria, y existe una clara evidencia de que el sistema de justicia criminal está todavía orientado a la admisión de la culpabilidad. En este sentido, y según CECC, estadísticas oficiales apuntan que en el año 2003 un 99% de los acusados fueron condenados (CECC, 2004: 80). Además, son frecuentes las denuncias de tortura sistemática, y las ONG y organismos internacionales de protección de los derechos humanos denuncian también que se adoptan represalias contra los abogados defensores que cuestionan los testimonios obtenidos bajo tortura.

Detención penal

En el plano formal la revisión de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1996 introdujo medidas positivas. Se trata principalmente de la abolición del sistema de detención para interrogatorios, el establecimiento del principio de que nadie puede ser declarado culpable sin haber sido juzgado por un tribunal popular y de acuerdo con la ley, el adelanto del momento en que se permite la intervención de los abogados, y la introducción de nuevos métodos de ejecución de las sentencias. Sin embargo, se han expresado graves dudas con respecto al impacto de estas reformas, especialmente a causa de la promulgación interpretaciones que diluyen el impacto de las mismas (HRIC, 2001:2).

En relación con la detención, pueden destacarse dos motivos principales de preocupación de carácter estructural. Por un lado, la existencia de largas detenciones sin juicio e incluso sin haberse presentado cargos; y, por otro, la existencia de un sistema de detenciones administrativas que escapan al control judicial. Grupos de defensa de los derechos humanos e instituciones internacionales dedicadas a la defensa de los mismos han expresado repetidamente su grave preocupación en relación con las distintas formas de detención arbitraria existentes en China. El principal punto de preocupación es la detención administrativa en forma de "reeducación a través del trabajo" y también el sistema conocido como "residencia e investigación".

a) Detención sin cargos ni juicio

Antes del juicio, existen tres tipos de detención que implican la privación de libertad y dos tipos de restricciones de libertad.

- Emplazamiento coercitivo (juchuan)

Se trata de una medida por la cual los departamentos de seguridad pública, los fiscales y los tribunales pueden retener a un sospechoso para interrogarlo durante un período relativamente limitado de horas. Serán 12 horas si se sigue la interpretación del artículo 50 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que formularon el Tribunal Popular Supremo², la Fiscalía Popular Suprema,³ y el Ministerio de Seguridad Pública⁴. Sin embargo, dicho período ha sido ampliado hasta 48 horas por regulaciones internas de la Policía Popular, que bajo la fórmula conocida como *liuzhi panwen*, permiten a la policía detener a personas para interrogarlas durante 24 horas, con una extensión posible de 24 horas más. Por otro lado, ni la Ley de Enjuiciamiento Criminal ni ninguna de las normas mencionadas limitan el número de veces que se pueden utilizar los emplazamientos coercitivos, ni especifican tampoco cuánto tiempo debe esperarse entre los distintos emplazamientos coercitivos, con lo que, de facto, se pueden estar produciendo detenciones sucesivas indefinidamente.

- Detención penal (juliu)

En caso de que concurra alguna de las siete circunstancias de emergencia enumeradas en el artículo 61 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las autoridades responsables de las investigaciones penales podrán detener a personas sin orden judicial durante 10 días, período que puede extenderse hasta 14 días. De acuerdo con el artículo 69 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la detención penal puede prolongarse aún más, y llegar hasta los 37 días, en caso de que se sospeche que el detenido ha cometido crímenes en varios lugares, repetidamente o en grupo.

- Arresto (daibu)

En virtud del artículo 60 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las autoridades pueden arrestar formalmente a un sospechoso cuando hay pruebas de los hechos que se le imputan y el sospechoso podría ser sentenciado a una pena no menor que el encarcelamiento. En principio, con anterioridad a la detención debería existir la certidumbre de que medidas como permitirle que un fiador se haga responsable de su conducta, o imponerle la fórmula conocida como residencia supervisada, serían insuficientes para

prevenir un daño a la sociedad. De acuerdo con el artículo 59 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el arresto de sospechosos o acusados de ilícitos penales necesita la aprobación de la fiscalía o una decisión de un Tribunal Popular, y deberá ser ejecutado por un órgano de seguridad del Estado.

– Residencia supervisada (*jianshi juzhu*) y toma de garantías a la espera de juicio (*qubao houshen*)

Otras formas de restricciones preventivas de la libertad, sin cargos y sin control judicial, son la residencia supervisada (*jianshi juzhu*) y la toma de garantías a la espera de juicio (*qubao houshen*). Prevista en el artículo 57 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la residencia supervisada consiste en la prohibición de salir del domicilio o del lugar de residencia designado, así como también la de reunirse con otras personas sin permiso. Según Amnistía Internacional, la residencia supervisada se utiliza frecuentemente para mantener a personas incomunicadas fuera de los centros habituales y sin la revisión de los mecanismos competentes, lo cual facilita torturas de los "supervisados". Por otro lado, diversas interpretaciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal han extendido el período de residencia supervisada hasta tres años.

b) Detención para investigación después de que se hayan presentado los cargos

Cuando alguien es "detenido" significa que se la ha imputado formalmente un crimen, lo que requiere la aprobación de la fiscalía. A ello sigue un período de investigación (*zhencha*), conducida normalmente por la policía, y con cuyos resultados la fiscalía decide si inicia o no la acusación. En caso de que la fiscalía decida seguir adelante con el caso, debe formular un escrito de acusación y transmitirlo a un tribunal para su examen. Después de revisar el caso, el tribunal decidirá si continúa o no con el juicio. Los artículos 124 a 130 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal regulan el período de detención para investigación por parte de la fiscalía tras haberse formulado los cargos, período que, mediante la combinación de ciertos supuestos, podrá alcanzar los nueve meses, o en casos "especialmente importantes y complejos", ser indefinido.

Elementos principales de la detención

a) Centros de privación de libertad

En China existen distintos tipos de centros en los cuales las personas se ven privadas de libertad. En primer lugar, la privación de libertad puede producirse en las propias comisarías controladas por el Ministerio de Seguridad Pública (*Paichusuo*). En segundo lugar, y en el marco de los centros de detención entendidos en un sentido más convencional, existen los centros de detención del Ministerio de Seguridad Pública (*Kanshuo suo*), las prisiones del Ministerio de Justicia (*Jianyu*) y las prisiones del Ministerio de Seguridad Estatal (*Guo'an jianyu*). Por otro lado, y de modo especialmente preocupante, existen centros de internamiento psiquiátrico controlados por el Ministerio de Seguridad Pública (*Ankang yiyuan*) y no, como cabría esperar, por el Ministerio de Sanidad. Además, existen también los polémicos centros de "reeducación a través del trabajo" controlados formalmente por el Ministerio de Justicia (*Loadong jiayu changsuo*), y centros de detención administrativa supervisados por varias agencias administrativas (especialmente en las zonas rurales).

b) Notificación de la custodia

Los artículos 64.2 y 71.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal estipulan que en caso de que ello no perturbe la investigación, tanto la persona detenida como sus familiares y su unidad de trabajo serán informados durante las primeras 24 horas de la razón de la detención y del paradero del detenido. La Regla 108 de las Reglas sobre la Conducción de Asuntos Penales por parte de los departamentos de Seguridad Pública también estipula que la notificación de la detención puede restringirse en caso de que ello permita alertar a los cómplices, cuando el sospechoso se niegue a revelar su nombre, o se sospeche que la información es falsa, cuando la notificación puede impedir la investigación y cuando la notificación no sea factible.

c) El derecho a ser informado de las razones del arresto y de sus derechos

La Regla 36 de las Reglas sobre la Conducción de Asuntos Penales por parte de los departamentos de Seguridad Pública prevé que a partir del día en que el sospechoso es interrogado por primera vez o sujeto a medidas obligatorias por una autoridad de seguridad pública, éste o ésta debe ser informado fehacientemente de las razones del arresto y de sus derechos, entre ellos, el de disponer de un abogado.

d) Acceso a representantes legales

Según el artículo 96 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuando se interroga a un sospechoso por parte de un órgano de investigación, o cuando se le imponen medidas coercitivas, éste puede designar a un abogado para que le represente. Si se arresta al sospechoso, el abogado puede actuar en su nombre y buscar a un garante hasta el juicio. Sin embargo, en caso de que el asunto esté relacionado con secretos oficiales, el sospechoso deberá obtener la aprobación del órgano de investigación antes de designar a un abogado. En principio, el abogado podrá solicitar al órgano de investigación información relativa al delito que se imputa al detenido y puede encontrarse con el sospechoso en el centro de detención, decidiendo las autoridades si están presentes o no en dichos encuentros. El artículo 96 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal debe examinarse en conjunción con los artículos 36, 156 y 180 de la misma ley, que permiten a los abogados recoger pruebas,

encontrarse y comunicarse con sus clientes, y defender a sus clientes en sede judicial tanto examinado a testigos como haciendo apelaciones en nombre de sus clientes⁵.

El rol de los abogados en casos penales también está tipificado en la Ley de Abogados de la República Popular China⁶, y en las Normas Relativas a la Implementación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal⁷, cuya norma número 11 prevé que la visita a un sospechoso solicitada por un abogado debe ser convenida con 48 horas de antelación, a menos que el detenido lo sea por motivo de su participación en el crimen organizado, terrorismo, tráfico de drogas o malversación de caudales públicos, casos todos ellos en los que la visita del abogado debe ser convenida con cinco días de antelación.

Es importante tener en cuenta que a pesar de que parece garantizarse el acceso a un abogado, tal derecho se ve seriamente limitado en casos relacionados con secretos de Estado, en los que los abogados necesitan obtener la aprobación del órgano investigador o, en caso de que ya hayan sido condenados, de las autoridades carcelarias. Un primer problema es que ni la Ley de Enjuiciamiento Criminal ni ninguna otra regulación ofrecen una definición clara del concepto de secretos de Estado, habiéndose esgrimido con mucha frecuencia el actuar para proteger tales secretos y prohibir así la asistencia letrada.

Por otro lado, y como sucede también en otros ámbitos, el derecho a acceder a un abogado se ve además limitado por disposiciones de rango menor, como por ejemplo reglas establecidas por departamentos de Seguridad Pública. En este sentido, durante la última visita del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria en China se comprobó que las autoridades carcelarias, con independencia de cual hubiera sido la sentencia que motivó el encarcelamiento, clasificaban a determinados internos a su antojo, considerándolos a veces como prisioneros condenados por poner en peligro secretos de Estado (Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, 2004: 9). Ello conlleva, entre otras restricciones, posibilitar que sean las autoridades carcelarias las que decidan si una persona puede o no tener acceso a un abogado.

Fuera del plano normativo también se producen otras limitaciones al derecho a la asistencia letrada. Se trata principalmente de las limitaciones impuestas por fiscales e investigadores policiales, que por su propia cuenta impiden que los abogados se encuentren con sus clientes. Además, el derecho a la asistencia letrada también recibe otro tipo de limitaciones, como por ejemplo la consistente en que las reuniones entre abogados y detenidos se supervisen de modo inquisitivo o que se las someta a límites de tiempo muy estrictos. Por otro lado, los abogados encuentran con frecuencia por parte de la fiscalía una fuerte resistencia para obtener la información relativa al caso y que resulta necesaria para emprender su labor de defensa. De acuerdo con el artículo 36 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, los abogados defensores sólo tienen acceso a ciertos documentos de carácter técnico, y no, como sería preciso, a aquellos que contengan las pruebas sobre las que se basa la acción del Ministerio Fiscal, que sólo serán hechos públicos una vez empiece el juicio.

Deben mencionarse también las preocupantes represalias a las que se han visto sujetos aquellos abogados que ha defendido "demasiado" vigorosamente a sus clientes, o que han cuestionado testimonios obtenidos supuestamente bajo tortura⁸. Los abogados que así proceden, tras terminar la labor en defensa de sus clientes, son detenidos y son objeto de represalias en forma de condenas que o bien nada tienen que ver con el anterior caso, o bien son resultado de una acusación que les atribuye falsedades en su anterior labor de defensa (Yu, 2002: 853).

Aunque sus actividades no se limitan a la asistencia letrada, es oportuno hacer mención en este apartado a la preocupante situación que viven los defensores de los derechos humanos en China. De acuerdo con un informe de la representante especial del secretario general de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, éstos son especialmente perseguidos en China por su trabajo en defensa de los derechos de las minorías, especialmente la minoría musulmana uigur y la minoría religiosa Falun Gong. Además, los distintos órganos de Naciones Unidas con competencia en materia de derechos humanos reciben numerosas comunicaciones contra China formuladas por miembros de ONG y abogados que denuncian amenazas de muerte, agresiones físicas e incluso asesinatos de personas vinculadas con la defensa de los derechos humanos, bien sea en el plano judicial, bien sea en otros ámbitos de activismo⁹.

Detención administrativa

En 1996 se adoptó la Ley de Castigos Administrativos, que regula el sistema de sanciones administrativas, entre las que se encuentra la detención administrativa. Existen distintos tipos de detención administrativa cuyo rasgo común es que permiten detener a personas por parte de autoridades no judiciales durante períodos de tiempo más o menos largos en función de la figura, sin formular cargos ni celebrar juicio alguno, dejando a estas personas al margen del sistema de justicia penal y quedando sujetas, en cambio, a la arbitrariedad de unas autoridades que no ven supervisadas sus decisiones por instancias judiciales.

La detención administrativa comprende distintas figuras, como por ejemplo la llamada "reeducación a través del trabajo" (*laodong jiaoyang*), la "custodia y educación" (*shourong jiaoyang*), la "rehabilitación forzosa" (*qianzhi jiedu*), la llamada estrictamente "detención administrativa" (*xingzheng juliu*), y el internamiento en "escuelas de trabajo y formación" (*gongdu xuexiao*). A pesar de que actualmente formas de detención administrativa como la "residencia e investigación" han sido suprimidas, es preocupante que sus principales características se hayan incorporado al ámbito penal. Por otro lado, existe otra peculiar forma de detención conocida como (*shuang gui*) regulada por la Ley de Supervisión Administrativa de 1997 y por las Regulaciones de Trabajo de los Órganos Disciplinarios del PCCh en caso de investigación. En este caso, las autoridades del Partido o los departamentos de supervisión pueden interrogar a sospechosos de corrupción en un lugar "designado" y en un momento "designado", por eso se llama "los dos designados" (*liangzhi* o *lianggui*).

a) Residencia e investigación

Gracias al sistema de "residencia e investigación" la policía podía detener durante períodos de hasta tres meses y sin control judicial a personas sobre las que no existían suficientes pruebas para que fueran inculpadas de acuerdo con el Código Penal. La figura de la "residencia e investigación" se aplicaba a los sospechosos de pequeñas infracciones o crímenes, a gente cuya identidad no era clara, y a aquellos que se sospechaba que iban a cometer crímenes. La figura de la "residencia e investigación" fue utilizada por la policía para detener a cualquier persona cuando lo consideraba conveniente, y en materia de detención ha sido un foco importante de las críticas de ONG y organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

China pareció reaccionar a dichas críticas y la "residencia e investigación" fue formalmente abolida. Sin embargo, en vez de su abolición real, las principales características de la "residencia e investigación" se han incorporado a los procedimientos de detención contemplados en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aunque con períodos de tiempo más breves. Así, por ejemplo, aprovechando los plazos que habilita la Ley de Enjuiciamiento Criminal revisada, la policía puede detener a una persona durante 37 días sin presentar cargos ni someter dicha detención a control judicial.

b) La reeducación a través del trabajo

En 1957 el APN instituyó una forma de detención administrativa para castigar actos que podrían situarse en algún lugar entre un crimen y un error o falta de diligencia. Se trata de la "reeducación a través del trabajo", que implica la detención sin juicio y sin cargos por un período de hasta cuatro años en campos de trabajos forzados. La reeducación a través del trabajo sigue vigente hoy en día, y son comités de Gobierno local, normalmente presididos por agentes de policía, los que suelen imponer esta medida. A pesar de que la "reeducación a través del trabajo" no contempla el derecho a la asistencia letrada, desde la reforma de 1996 se permite a las personas a las que se les va a imponer esta medida que se defiendan por sí mismas ante el Comité que va a dictaminarlo.

La reeducación a través del trabajo es la figura más empleada para castigar a aquellos que ejercen ciertos derechos fundamentales, como por ejemplo la libertad de expresión o la libertad de religión, y entre los colectivos más castigados están los practicantes Falun Gong y los activistas tibetanos. La reeducación a través del trabajo también se emplea con frecuencia para reprimir a colectivos especialmente marginados, como los drogadictos y los trabajadores del sexo. Por otro lado, la falta de transparencia es abrumadora, y lo más habitual es que esta medida se imponga sin participación alguna del afectado. Sucintamente, pueden condensarse los inconvenientes que presenta la reeducación a través del trabajo en cuatro problemas principales: se abusa de la misma, es más

dura que ciertos castigos penales, su legalidad conforme al Derecho internacional es más que dudosa, y su implementación no se supervisa adecuadamente (Mei-Ying Hung, 2003: 303).

CONCLUSIONES

Con carácter general y a pesar de los cambios introducidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la detención en China sigue sin cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Un problema de carácter sistémico tiene su origen en la formulación de varias interpretaciones de un mismo texto legal por parte de distintas autoridades. Con respecto a la detención, a pesar de que la Ley de Enjuiciamiento Criminal tiene solamente 235 artículos, su contenido se ha visto virtualmente ampliado a 1.459, ya que tanto el Ministerio de Seguridad como el Ministerio de Justicia, la Fiscalía Popular Suprema, el Tribunal Popular Supremo y la Comisión Militar Central han emitido sus propias reglas interpretativas sobre dicho texto. En la práctica, ello se traduce en interpretaciones divergentes y crea una inseguridad jurídica que repercute directamente en la libertad de las personas.

Con respecto a la detención preventiva, para ajustarse a las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, según las cuales la detención preventiva debe ser excepcional, lo más breve posible, ajustada a la legalidad, necesaria y razonable, China debería revisar la duración actual de la detención preventiva y las restricciones de libertad acompañadas de prestación de fianza. Con respecto al emplazamiento coercitivo (juchuan), debería precisarse que éste no puede usarse consecutivamente en un número indefinido de ocasiones. Igualmente, debería limitarse el abuso que viene produciéndose de la detención penal (juliu), y clarificarse los términos según los cuales una persona puede ser arrestada (daibu), puesto que en la actualidad tan sólo se necesitan "pruebas que sugieran la comisión del crimen". China debería también impedir que continúe el abuso de la residencia supervisada (jianshi juzhu), tanto con respecto a las causas que motivan su imposición, como con respecto a la duración de la misma. También con respecto a la detención preventiva, debería permitirse a los detenidos, a sus familiares y a sus representantes legales, cuestionar la propia legalidad de la detención ante un órgano judicial, y no solamente, como sucede en la actualidad, cuando se hayan sobrepasado los límites temporales fijados.

En lo que al acceso a la asistencia letrada se refiere, China debería habilitar a los abogados a intervenir en defensa de sus clientes desde el momento de la detención. Igualmente, debería asegurar la igualdad de armas con el Ministerio Fiscal, lo que se tra-

duce básicamente a tener acceso a la misma información que el fiscal va a emplear en el juicio. Además, debe ponerse fin a la represión que sufren ciertos abogados por el mero hecho de ejercer su trabajo.

Señalar por último que resulta especialmente anacrónica y preocupante la institución de la detención administrativa, en particular la "reeducación a través del trabajo". El hecho de que la libertad personal pueda ser restringida al margen de un proceso judicial, o lo que es incluso peor, sin la participación del propio afectado, contradice todas las normas internacionales relativas a la detención. Pero es que además, las denuncias de las ONG y de las instituciones internacionales en materia de derechos humanos señalan que el propio uso de esta figura es arbitrario, y que se emplea con especial asiduidad para "reeducar" a disidentes políticos, practicantes Falun Gong y periodistas, que se encuentran, por otro lado, desprovistos de mecanismos legales para cuestionar su detención.

Notas

- En este sentido, resulta particularmente interesante la enmienda a la Constitución adoptada en 1999, enmienda adoptada a raíz del Decimoquinto Congreso del PCCh y que afirma que China es un Estado regido por el "imperio de la ley".
- Artículos 63 a 65 de las Interceptaciones sobre varias cuestiones relativas a la aplicaciónde la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- 3. Artículos 32 a 36 de las Reglas de la Fiscalía.
- 4. Artículos 60 a 62 de las Reglas sobre la Conducción de Asuntos Penales por parte de los departamentos de Seguridad Pública.
- 5. Esta habilitación a sospechosos e inculpados para que tengan acceso a un abogado después de haber sido interrogados o sometidos a medidas coercitivas es un paso positivo, ya que el Código Penal de 1979 tan sólo permitía a los abogados implicarse en un proceso después de que el caso fuera llevado ante un tribunal, y tenían solamente siete días para preparar la defensa.
- 6. Fue promulgado en 1996 y entró en vigor al mismo tiempo que la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Emitida conjuntamente el 19 de enero de 1998 por el Tribunal Popular Supremo, el Procurador Popular Superior, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia, y la Comisión Legislativa del Comité Central del APN.
- Con respecto a la persecución de los abogados motivada por su trabajo en defensa de sus clientes, vid., Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the Independence of Judges and Lawyers, Situations of specific countries or territories, E/CN.4/2005/60. Add.1, 18/3/2005, pp. 14-18.
- Representante especial del secretario general de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *Defensores de los derechos humanos*, 15/1/2004, E/CN.4/2004/94, pfs., 36, 63 y 78.

Referencias bibliográficas y documentos oficiales

Amnesty International. *People's Republic of China. Law reform and human Rights*, March 1997, ASA 17/14/97. Comité de Derechos Humanos. *Observación general nº 8. El derecho a la libertad y seguridad personales*, 30/6/1982.

Committee on the Rights of the Child. *Concluding Observations/Comments: China*, 7/6/1996, CRC/C/15/Add.56.

Congressional-Executive Commission on China. 2004 Annual Report, Washington, US Government Printing Office, 2004

LUBMAN, S. B. *Bird in a cage. Legal reform in China after Mao.* Stanford: Stanford University Press, 1999. MEI-YING HUNG, V. "Improving Human Rights in China: Should Re-Education Through Labour Be Abolished". *Columbia Journal of Transnational Law*, 41:303 (2003). P. 303-326.

HRIC. Empty promises: Human Rights Protections and China's Criminal Procedure Law. New York: HRIC, 2001.

Information Office of the State Council Of the People's Republic of China. "Human Rights in China". http://www.humanrights-china.org/whitepapers/white_c01.htm (3.10.2004).

Reporters without Borders. "New gold medal for China-for human rights violations". http://www.rsf.org/article.php3?id_article=11250 (25.8.2004).

Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, 15/1/2004. E/CN.4/2004/94. Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the Independence of Judges and Lawyers. Situations of specific countries or territories. 18/3/2005. E/CN.4/2005/60. Add.1.

WGAD. Report of the Working Group on Arbitrary Detention. Mission to China. 22.12.1997. E/CN.4/1998/44/Add.2.

WGAD. Report of the Working Group on Arbitrary Detention. Mission to China., 29/12/2004. E/CN.4/2005/6/Add.4.

Yu, P. "Glittery Promise Vs. Dismal Reality". *Vanderbilt Journal of Transnational Law.* Vol. 35 (2002). P. 827-864.