

**Evaluación de la ACNUDH sobre las inquietudes en materia de
derechos humanos en la Región Autónoma Uigur de Xinjiang,
República Popular China**

31 de agosto de 2022

Contenidos

	Page
I. Introducción	1
II. Antecedentes	4
III. Marco legal y político de China para combatir el terrorismo y el “extremismo”	6
A. Claridad, amplitud y alcance de los conceptos de “terrorismo” y “extremismo”	7
B. Metodologías aplicadas para identificar a los sospechosos y las personas “en riesgo”	9
C. Alcance y naturaleza de las respuestas a conductas presuntamente “terrorista” o “extremista”	10
D. Amplitud de los poderes preventivos, de investigación y coercitivos, y grado de supervisión y reparación	11
IV. Encarcelamiento y otras formas de privación de libertad	13
A. Derivaciones a “Centros de educación y formación profesional”	13
B. Detención a través del sistema de justicia penal	20
V. Condiciones y tratamiento en los “centros de educación y formación profesional”	24
VI. Otras preocupaciones en materia de derechos humanos	27
A. Identidad y expresión religiosa, cultural y lingüística	28
B. Derecho a la privacidad y a la libertad de movimiento	33
C. Derechos de reproducción	36
D. Cuestiones laborales y de empleo	40
VII. Separación familiar y represalias	44
A. Separaciones de familiares y desapariciones forzadas	44
B. Intimidaciones, amenazas y represalias	46
VIII. Evaluación general y recomendaciones	47

Anexo

I. Introducción

1. A finales de 2017, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) comenzó a recibir cada vez más denuncias de varios grupos de la sociedad civil de que miembros de las comunidades uigures y otras minorías étnicas predominantemente musulmanas¹ estaban desaparecidos o habían desaparecido en la Región Autónoma Uigur de Xinjiang de la República Popular China (en adelante, “XUAR” y “China”). En 2018, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias informó sobre un “fuerte” aumento de los casos en XUAR “con la introducción de campos de “reeducación” en la Región Autónoma Uigur de Xinjiang por parte del Gobierno de China”.² Numerosas investigaciones e informes de investigación publicados desde entonces por una amplia gama de organizaciones no gubernamentales, centros de estudios y medios de comunicación —así como relatos públicos de las víctimas— han denunciado detenciones arbitrarias a gran escala en los denominados “campos”, así como denuncias de tortura y otros malos tratos, incluida la violencia sexual y el trabajo forzado, entre otros.³

2. Durante su examen del informe periódico de China en agosto de 2018, la Comisión de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó su alarma por los numerosos informes sobre la detención de un gran número de personas de etnia uigur y otras minorías musulmanas, con el pretexto de contrarrestar el extremismo religioso en XUAR.⁴ El Gobierno declaró que “existen centros de formación profesional para personas que han cometido “delitos menores”.⁵ En documentos de política posteriores, el Gobierno presentó esos centros como parte de sus estrategias para combatir el terrorismo y prevenir o contrarrestar el “extremismo” en XUAR y, al mismo tiempo, contribuir al desarrollo, la creación de empleo y la mitigación de la pobreza en la región.⁶

3. A la luz de la amplitud y la gravedad de las denuncias, y de la naturaleza de la información recibida, el ACNUDH ha solicitado el acceso a XUAR para verificar las denuncias desde 2018.⁷ Paralelamente, y de conformidad con su mandato global en virtud de la resolución 48/141 de la Asamblea General y dentro de los límites de los recursos existentes, el ACNUDH ha seguido vigilando la situación y evaluando las denuncias, incluso mediante el examen y el análisis crítico de la documentación oficial disponible al público, así como el material de investigación, las imágenes de satélite y otra información de código abierto, examinando su origen, credibilidad, peso y fiabilidad de conformidad con la metodología estándar del ACNUDH. Durante el examen del ACNUDH, se prestó especial atención a la

¹ Además de los uigures, se refiere a las personas de etnia kazaja, kirguisa, uzbeka y huis. Más adelante en este informe, el término “uigures y otras minorías predominantemente musulmanas” se utilizará de forma abreviada. Sin embargo, la Oficina es consciente de que hay miembros no musulmanes entre estas comunidades y que personas de otros grupos también pueden haberse visto afectadas por algunas de las políticas examinadas en este informe.

² Véase Comunicaciones, casos examinados, observaciones y otras actividades realizadas por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, ¹¹⁵ período de sesiones. Anexo I, Alegaciones generales, A/HRC/WGEID/115/1, 16 de agosto de 2018; Informe anual al Consejo de Derechos Humanos del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias, 30 de julio de 2018, A/HRC/39/46, párrafo 88 y anexo I.

³ Para ver una lista de artículos y publicaciones de los medios de comunicación sobre la situación en XUAR, consulte la “Bibliografía de algunos informes periodísticos y obras académicas”, recopilada por M. Fiskesjö, disponible en: Bibliography - Uyghur Human Rights Project (uhrp.org); los relatos de las víctimas públicas están disponibles en la base de datos de víctimas de Xinjiang: www.shahit.biz.

⁴ Observaciones finales sobre los informes periódicos 14º a 17º combinados de China (incluidos Hong Kong (China) y Macao (China)), CERD/C/CHN/CO/14-17, párr. 40 (a), 19 de septiembre de 2018.

⁵ *Ibid.*

⁶ Libro blanco sobre “Educación y formación profesional en Xinjiang” (documento original en inglés). Consejo de Estado, 17 de agosto de 2019.

⁷ ACNUDH, Declaración de apertura y actualización mundial sobre las inquietudes en materia de derechos humanos pronunciada por el entonces Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, en la 38ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (18 de junio de 2018).

documentación y la información oficiales del Gobierno, incluidas las leyes, las políticas, los datos estadísticos, las decisiones judiciales y las declaraciones oficiales y libros blancos publicados por el Gobierno, así como a varios otros documentos que son de dominio público y que el ACNUDH ha considerado muy probable que se basen en la autenticidad sobre indicios sólidos de carácter oficial.⁸ El ACNUDH también ha estudiado detenidamente la información presentada por el Gobierno, incluso en el contexto de sus exámenes ante los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas y en respuesta a las comunicaciones de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas,⁹ y ha examinado el material que le han presentado instituciones académicas y otras instituciones en China.¹⁰

4. Como parte de un proceso de diálogo continuo, el 17 de marzo de 2021, el ACNUDH presentó formalmente a la Misión Permanente de China ante las Naciones Unidas en Ginebra una solicitud de conjuntos específicos de información, detallando varios ámbitos de especial interés, incluidos datos oficiales, sobre la base de su examen del material hasta ese momento, pero no recibió una respuesta formal. El 19 de julio de 2021, el ACNUDH propuso además una reunión con los funcionarios gubernamentales pertinentes para analizar el marco jurídico aplicable en lo que respecta a la lucha contra el terrorismo y la prevención y la lucha contra el “extremismo” en XUAR.¹¹

5. Como complemento de la amplia documentación, el ACNUDH también llevó a cabo, de conformidad con su práctica y metodología habituales, 40 entrevistas en profundidad con personas que conocían directamente y de primera mano la situación en XUAR (24 mujeres y 16 hombres; 23 uigures, 16 de etnia kazaja y 1 de etnia kirguisa). Veintiséis de los

⁸ Esto último se refiere en particular a una serie de documentos que forman parte de los llamados “cables chinos”, los “documentos de Xinjiang”, la “lista Karakax”, la “base de datos de la policía de Urumqi” y, más recientemente, los “Archivos policiales de Xinjiang”, que varios medios de comunicación e investigadores han hecho públicos total o parcialmente o han sido puestos a disposición del ACNUDH. En el caso de varios de estos documentos, el ACNUDH pudo tomar medidas para verificar su autenticidad, lo que permitió evaluar que es muy probable que sean auténticos y, por lo tanto, se puede confiar en ellos de manera creíble para fundamentar otra información. Para otros, esa verificación no era posible, incluso si el ACNUDH no tenía ninguna contraindicación de que estos documentos no fueran auténticos. El ACNUDH no se ha basado en ninguno de estos documentos como única fuente para formular conclusiones. En esta evaluación, se incluye la referencia a dichos documentos cuando su contenido concuerda con el de otras fuentes de información.

⁹ Véase la respuesta del Gobierno, de 16 de diciembre de 2019, a la otra carta conjunta de un grupo de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, JOL CHN 18/2019; comentarios sobre el efecto y la aplicación de la Ley antiterrorista de la República Popular China (Ley antiterrorista) promulgada el 27 de diciembre de 2015, en vigor a partir del 1 de enero de 2016, y sus medidas de aplicación regionales, la Región Autónoma Uigur de Xinjiang de 2016 que aplica las medidas de la Ley antiterrorista de la República Popular de China, enviada el 1 de noviembre de 2019; respuesta del Gobierno de 8 de diciembre de 2019 a el llamamiento urgente conjunto de un grupo de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos JUA CHN 21/2019, sobre la situación del Sr. Tashpolat Tiyp, 2 de octubre de 2019; respuesta del Gobierno, de 23 de noviembre de 2020, a la carta de denuncia conjunta JAL CHN 14/2020, inquietud por las denuncias de uso de la vigilancia para monitorear, rastrear y, en última instancia, detener a personas que pertenecen a minorías musulmanas en China, 7 de julio de 2020; respuesta del Gobierno del 13 de octubre de 2021, una carta de denuncia conjunta JAL CHN 18/2020, inquietud por las denuncias de trabajo forzado en el contexto de la educación profesional de los centros de formación, 12 de marzo de 2021, y la respuesta del Gobierno, de 23 de mayo de 2021, a la carta de denuncia conjunta JAL CHN 21/2020, en la que expresan su inquietud por las denuncias de detención arbitraria, malos tratos y violencia de género contra la Sra. Gulbakhar Jalilova, 10 de febrero de 2020.

¹⁰ Esto incluye una lista presentada el 27 de julio de 2021 de trece conferencias de prensa celebradas por funcionarios chinos sobre la situación en XUAR, en la que se explican diferentes conjuntos de medidas y logros relacionados con la seguridad, el desarrollo, la reducción de la pobreza, la planificación familiar, las tasas de natalidad, el trabajo y el empleo, así como cinco documentales que ofrecen perspectivas adicionales. El ACNUDH también recibió numerosas comunicaciones, incluso de institutos y organizaciones de investigación con sede en XUAR, y asistió a numerosos eventos paralelos organizados por la Misión Permanente de la República Popular China en Ginebra.

¹¹ El 3 de septiembre de 2021 se envió una nota de seguimiento en la que se indicaban en detalle las áreas que debían aclararse.

entrevistados declararon que habían estado detenidos o habían trabajado en varios centros de XUAR desde 2016. En cada caso, el ACNUDH evaluó la fiabilidad y credibilidad de estas personas, la veracidad de la información transmitida y su coherencia con la información obtenida de otras fuentes.¹² Asegurar las entrevistas planteó desafíos importantes. La mayoría de las entrevistas se realizaron de forma remota por motivos relacionados con la COVID y/o por motivos de seguridad. Además del principio de “no causar daño”, se adoptaron medidas adicionales de conformidad con la práctica habitual del ACNUDH para mejorar la protección de las personas que proporcionan información.

6. La evaluación que figura en este documento se basa en las obligaciones de China en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, que figuran principalmente en los tratados de derechos humanos en los que China es Estado parte, en particular la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del niño (CRC), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Derechos sociales y culturales (CESCR) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD). China también ha firmado, aunque aún no lo ha ratificado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR). Como resultado, está obligado por ley a abstenerse de cualquier acto que vaya en contra del objeto y el propósito de este tratado.¹³ Además, China está obligada por las normas de derechos humanos aceptadas como derecho internacional consuetudinario, en particular con respecto al derecho a la vida, la prohibición de la discriminación por motivos de raza, religión o sexo y el derecho a la libertad de religión.¹⁴ Además, algunas normas de derechos humanos también se consideran *ius cogens* o normas imperativas del derecho internacional, aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como una norma que no se permite derogar en ninguna circunstancia. Estas incluyen las prohibiciones de la privación arbitraria de la vida, la tortura, la esclavitud, la detención arbitraria, la discriminación racial y la comisión de crímenes internacionales, incluidos crímenes de lesa humanidad.¹⁵ Por último, el ACNUDH examinó las normas contenidas en los instrumentos de las Naciones Unidas sobre la lucha contra el terrorismo y la prevención y la lucha contra el extremismo violento, así como en los convenios de derechos laborales de la Organización Internacional del Trabajo.¹⁶

¹² Más de un tercio de los 40 entrevistados no habían sido entrevistados por otras personas o habían sido entrevistados en el pasado por investigadores, la sociedad civil o periodistas, pero optaron por no compartir públicamente su experiencia antes de hablar con el ACNUDH. Cuando la evaluación cita directamente el relato de un entrevistado, el ACNUDH ha aceptado la declaración tal como fue evaluada y descrita como veraz y pertinente, a menos que se indique lo contrario. Las referencias directas a declaraciones específicas en el informe no deben interpretarse como una indicación de que son la única base de juicio en relación con las cuestiones que se están analizando. Estas referencias y citas directas se incluyeron para proporcionar un ejemplo o ilustración.

¹³ Artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

¹⁴ Véase, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general núm. 24: Cuestiones relacionadas con las reservas formuladas en el momento de la ratificación o la adhesión al Pacto o sus Protocolos Facultativos, o en relación con las declaraciones en virtud del artículo 41 del Pacto (CCPR/C/21/Rev.1/Add.6), párrafo 8.

¹⁵ Véase Asamblea General: Informe de la Comisión de Derecho Internacional [71º período de sesiones (29 de abril a 7 de junio y 8 de julio a 9 de agosto de 2019)], A/74/10, párrafo 56, sobre crímenes de lesa humanidad, discriminación racial, esclavitud y tortura; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general núm. 36 — Derecho a la vida, CCPR/C/GC/36 (3 de septiembre de 2019), párrafo 68, sobre la privación arbitraria de la vida; Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, A/HRC/22/44 (24 de diciembre de 2012), párrafo 79, relativo a la detención arbitraria.

¹⁶ A tener en cuenta, en particular, la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo (A/RES/60/288) y el Plan de Acción de las Naciones Unidas para la prevención del extremismo violento (A/70/674). El marco también incluye las resoluciones del Consejo de Seguridad, incluidas las S/RES/1373 (2001), S/RES/1566 (2004), S/RES/1624 (2005), S/RES/2178 (2014) y S/RES/2396 (2017); el Convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122). Se están ratificando los Convenios 29 (trabajo forzado) y 105 (abolición del trabajo forzado) de la OIT.

7. La evaluación se compartió con el Gobierno para que formulara observaciones sobre los hechos de conformidad con la práctica habitual del ACNUDH. La contestación del Gobierno, en respuesta a su solicitud, se adjunta al presente informe.

8. Por otra parte, el Gobierno extendió una invitación a la Alta Comisionada para que visitara China en septiembre de 2018. Debido a la pandemia de COVID-19 y a la necesidad de discutir los parámetros de dicha visita, no se llegó a un acuerdo para la visita hasta marzo de 2022. Como parte de su visita, se acordó con el Gobierno de China que la Alta Comisionada también visitaría XUAR tras el despliegue de un equipo de avanzada para preparar su visita, que tuvo lugar en abril y mayo de 2022.

II. Antecedentes

9. XUAR es la región más grande de China, cubre una sexta parte de su territorio total, con una población de 25,85 millones. Es rica en recursos como carbón, gas, petróleo, litio, zinc y plomo, además de ser una fuente importante de producción agrícola, como el algodón. Como comparte fronteras exteriores con Afganistán, India, Kazajistán, Kirguistán, Mongolia, Pakistán, la Federación Rusa y Tayikistán. La región también ofrece importantes rutas y acceso a los mercados de Asia Central y más allá.

10. Demográficamente, XUAR ha sido una de las regiones de más rápido crecimiento en China y su composición étnica ha cambiado gradualmente desde 1949.¹⁷ En 1953, cuando se realizó el primer censo, más del 75 por ciento de la población total de la región estaba constituida por uigures, que son predominantemente musulmanes sunitas, y los chinos de etnia han representaban el siete por ciento. Otros grupos étnicos predominantemente musulmanes que viven en la región incluyen, en orden alfabético, los huis, los kazajos, los kirguisos, los mongoles y los tayikos. Según el último censo y el Libro Blanco del Gobierno sobre “*Dinámica y datos de la población de Xinjiang*”, si bien la población total de los grupos étnicos han y uigur ha crecido, la población uigur constituye ahora alrededor del 45 por ciento del total de la región y los chinos han alrededor del 42 por ciento.¹⁸ Estos cambios parecen ser en gran medida consecuencia de la migración de la etnia han a las regiones occidentales, incluso como resultado de los incentivos proporcionados por las políticas gubernamentales.¹⁹

11. Históricamente, la población de XUAR es una de las más pobres de China. Ha sido el centro de numerosas políticas de desarrollo y alivio de la pobreza de las autoridades centrales.²⁰ Según los medios estatales, 2,3 millones de personas en XUAR salieron de la pobreza entre 2014 y 2018, de las cuales 1,9 millones procedían del sur de Xinjiang, que tiene la mayor población de grupos étnicos.²¹ Según información oficial del Gobierno, en 2021, Xinjiang registró un crecimiento del siete por ciento en el producto interno bruto (PIB) y un aumento del ingreso disponible per cápita de los residentes urbanos y rurales del ocho por ciento y el 10,8 por ciento.²² Además, según se informa, se han construido 1,69 millones de casas rurales y 1,56 millones de proyectos de vivienda subvencionados por el Gobierno en

¹⁷ Véase China Daily, “La población de Xinjiang registra un aumento estable durante la última década”, 15 de junio de 2021. Según el censo de 2020, la población de XUAR creció un 18,5 % en una década, lo que la convierte en una de las regiones de más rápido crecimiento de China, véase: china2020-census-table (newgeography.com), que se ha atribuido en gran medida a la migración desde otras partes del país.

¹⁸ Véase *Dinámica y datos de la población de Xinjiang*, Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, septiembre de 2021; Oficina Nacional de Estadísticas de China, “Datos principales del séptimo censo de población, comunicado de prensa”, 11 de mayo de 2021.

¹⁹ Véase, por ejemplo, China Daily, “La población de Xinjiang ve un aumento estable durante la última década”, 15 de junio de 2021.

²⁰ Véase, por ejemplo, la Gran Estrategia de Desarrollo Occidental lanzada en la década de 1990. Véase Ministerio de Ecología y Medio Ambiente de la República Popular China, “Introducción a la implementación de la Gran Estrategia de Desarrollo Occidental en China”, 2 de noviembre de 2000.

²¹ Xinhua, “Xinjiang avanza en la reducción de la pobreza”, 11 de octubre de 2019.

²² Véase “Xinjiang registra un sólido crecimiento económico en 2021”, Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, 30 de enero de 2022.

ciudades y pueblos.²³ Sin embargo, durante muchos años, los mecanismos de derechos humanos de la ONU han expresado su inquietud por la discriminación en el ámbito económico, social y cultural en las regiones étnicas, que incluye XUAR.²⁴

12. En julio de 2009, estallaron disturbios en la capital regional, Urumqi. La entonces Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos pidió que se investigaran las causas de la violencia.²⁵ El Gobierno informó que “desde 1990 hasta finales de 2016, las fuerzas separatistas, terroristas y extremistas lanzaron miles de ataques terroristas en Xinjiang, matando a un gran número de personas inocentes y cientos de agentes de policía y causando daños materiales inmensurables”.²⁶ También hubo una serie de incidentes violentos en diferentes ciudades chinas fuera de XUAR, en los que murieron decenas de personas, y que el Gobierno, por su parte, ha calificado constantemente de terroristas.²⁷ Al mismo tiempo, se siguió denunciando la participación de numerosos uigures como combatientes en grupos armados, incluso en Afganistán y Siria, sujetos a las sanciones antiterroristas de la ONU, lo que siguió siendo motivo de inquietud tanto para las autoridades chinas como, en general, para la comunidad internacional.²⁸

13. En mayo de 2014, a raíz de estos acontecimientos, el Gobierno lanzó lo que denominó una “campaña de ataque duro” para combatir las amenazas terroristas, que vinculó con el “extremismo” religioso y el separatismo en XUAR.²⁹ En un Libro Blanco de 2019, el Gobierno declaró que “desde 2014, Xinjiang ha destruido 1.588 bandas violentas y terroristas, arrestado a 12.995 terroristas, incautado 2.052 artefactos explosivos, castigado a 30.645 personas por 4.858 actividades religiosas ilegales y confiscado 345.229 copias de material religioso ilegal”.³⁰ El Gobierno ha afirmado el éxito de su enfoque y ha informado que no se ha producido ningún incidente terrorista en XUAR desde 2016.³¹

²³ Véase “Los logros de la estabilidad y el desarrollo en Xinjiang”, Consulado General de la República Popular China en Auckland (Nueva Zelanda), 28 de diciembre de 2020.

²⁴ Véase, por ejemplo, las observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre la República Popular China, CERD/C/304/Add.15, 27 de septiembre de 1996, párrs. 14 (en las que se citan preocupaciones con respecto, entre otras cosas, a las “partes musulmanas de Xinjiang”) y 18 (en las que se expresan preocupaciones en términos más generales con respecto a las “regiones de minorías étnicas muy alejadas de la capital”), y las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

²⁵ Véase ACNUDH, “El jefe de derechos humanos de la ONU está alarmado por la gran pérdida de vidas en la región china de Xinjiang”, 7 de julio de 2009.

²⁶ Véase Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, “La lucha contra el terrorismo y el extremismo y la protección de los derechos humanos en Xinjiang”, marzo de 2019.

²⁷ Véase Global Times, “Terroristas detenidos por accidente mortal”, 31 de octubre de 2013; Global Times “La policía identifica el accidente automovilístico de Tiananmen como ataque terrorista”, 30 de octubre de 2013; China Daily, “Atentado ferroviario orquestado por terroristas”, 2 de marzo de 2014; The Guardian, “La policía china busca a dos hombres de Xinjiang tras un mortal accidente automovilístico en Tiananmen”, 29 de octubre de 2013; BBC, “Cuatro condenados en China por el ataque a una estación de Kunming”, 12 de septiembre de 2014.

²⁸ Por ejemplo, Reuters, “Siria dice que hasta 5.000 uigures chinos luchan en grupos militantes”, 8 de mayo de 2017.

²⁹ Véase el Libro Blanco de la Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China sobre “La lucha contra el terrorismo y el extremismo y la protección de los derechos humanos en Xinjiang”, de marzo de 2019, en el que se afirma que “el separatismo es el caldo de cultivo en el que el terrorismo y el extremismo se arraigan en Xinjiang”.

³⁰ Véase Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, Libro Blanco sobre “La lucha contra el terrorismo y el extremismo y la protección de los derechos humanos en Xinjiang”, marzo de 2019.

³¹ Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, Libro Blanco sobre “El respeto y la protección de los derechos de todos los grupos étnicos en Xinjiang”, julio de 2021.

III. Marco legal y político de China para combatir el terrorismo y el “extremismo”

14. En declaraciones oficiales, el Gobierno ha hecho hincapié en que “las cuestiones relacionadas con Xinjiang se refieren esencialmente a la lucha contra el terrorismo violento y el separatismo” y que lo hace “de conformidad con la ley”.³² En su Libro Blanco de marzo de 2019 sobre “La lucha contra el terrorismo y el extremismo y la protección de los derechos humanos en Xinjiang”, el gobierno afirmó que las leyes de China son “poderosos instrumentos jurídicos para contener y combatir el terrorismo y el extremismo” y defender “los principios de protección de las actividades legales, frenar las acciones ilegales, contener el extremismo, resistir la infiltración y prevenir y castigar los delitos”. También subrayó que el gobierno local de XUAN “respeta y salvaguarda plenamente los derechos civiles, incluida la libertad de creencias religiosas”.

15. De conformidad con el derecho internacional, las resoluciones de las Naciones Unidas y otros instrumentos insisten constantemente en que las medidas de los Estados para combatir el terrorismo y el extremismo violento deben basarse firmemente en el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho.³³ Reconocen que las medidas eficaces de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, por un lado, y la protección de los derechos humanos, por otro, no son objetivos contradictorios, sino que se complementan y se refuerzan mutuamente. Garantizar una respuesta antiterrorista que cumpla con las normas de derechos humanos exige garantizar que la legislación pertinente y las políticas aplicables proporcionen un marco que considere y aborde debidamente los riesgos y los impactos en los derechos humanos, excluya la aplicación arbitraria y discriminatoria e incorpore las salvaguardias y recursos adecuados contra las violaciones. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, entre otros, han destacado que esto sigue siendo un desafío en muchos sistemas legales.³⁴

16. China ha desarrollado lo que describe como un “sistema jurídico antiterrorista”³⁵ compuesto por legislación específica de seguridad nacional y antiterrorismo,³⁶ derecho penal general y derecho procesal penal,³⁷ así como reglamentos formales relacionados con la religión y la “atenuación del extremismo”.³⁸ La mayoría de estas leyes y reglamentos, tanto a nivel nacional como de XUAR, se adoptaron o revisaron entre 2014 y 2018, en el contexto

³² Por ejemplo, el discurso “Un enfoque centrado en las personas para el progreso mundial de los derechos humanos”, del Excmo. Sr. Wang Yi, consejero de Estado y ministro de Relaciones Exteriores de la República Popular China, en el segmento de alto nivel del 46º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 22 de febrero de 2021.

³³ Por ejemplo, la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo (A/RES/60/288) y el Plan de Acción de las Naciones Unidas para la prevención del extremismo violento (A/70/674).

³⁴ Véase, por ejemplo, el Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre “las mejores prácticas y las lecciones aprendidas sobre cómo la protección y la promoción de los derechos humanos contribuyen a prevenir y combatir el extremismo violento” (A/HRC/33/29), 21 de julio de 2016 e “Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo” (A/HRC/43/46), 21 de febrero de 2020. Véase también los comentarios del Relator Especial de la ONU sobre la legislación y las políticas de varios Estados del mundo: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy>.

³⁵ Libro blanco sobre “La lucha contra el terrorismo y el extremismo y la protección de los derechos humanos en Xinjiang”, marzo de 2019.

³⁶ Ley de Seguridad Nacional de 2015; Ley antiterrorista de 2015; Medidas de implementación de XUAR para la Ley Antiterrorista de XUAR de la República Popular China de 2016 (enmendada en 2018).

³⁷ Derecho penal de China (y sus diversas enmiendas); Ley procesal penal de China (y sus diversas enmiendas); dictámenes sobre determinadas cuestiones relacionadas con la aplicación de la ley en la tramitación de casos penales relacionados con el terrorismo y el extremismo (emitidos conjuntamente por el Tribunal Popular Supremo, la Fiscalía Popular Suprema, el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia en marzo de 2018).

³⁸ Reglamento de asuntos religiosos (modificado en 2017); Reglamento de asuntos religiosos de XUAR (enmendado en 2014); Reglamento de XUAR sobre la atenuación del extremismo de 2017 (enmendado en 2018).

de la campaña “Golpea con fuerza”. Estas evoluciones han ido acompañadas de numerosas declaraciones políticas oficiales y posiciones explicativas.³⁹

A. Claridad, amplitud y alcance de los conceptos de “terrorismo” y “extremismo”

17. Tanto la Ley Antiterrorista de la República Popular China (“CTL”) como las Medidas de Implementación de la Ley Antiterrorista de la República Popular China (“XIM”) de Xinjiang definen el terrorismo como:

“propuestas y acciones que crean pánico social, ponen en peligro la seguridad pública, atacan a personas o propiedades o coaccionan a los órganos nacionales o a las organizaciones internacionales, mediante métodos como la violencia, la destrucción, la intimidación a fin de lograr sus objetivos políticos, ideológicos o de otro tipo”.⁴⁰

18. Los elementos de la definición están redactados en términos generales. Conceptos como “proposiciones”, “pánico social” y “otros objetivos” no están claramente definidos y podrían abarcar una amplia gama de actos que están sustancialmente alejados de un umbral suficientemente grave y de intención demostrable para cometer actos terroristas.⁴¹ Tanto en la CTL como en la XIM, la definición de terrorismo va acompañada además de una lista de actos que constituyen “actividades terroristas” que proporcionan cierta claridad a la definición:

“A los efectos de la presente Ley, por “actividades terroristas” se entiende la siguiente conducta de naturaleza terrorista: (1) Organizar, planificar, preparar o llevar a cabo actividades que causen o intenten causar bajas, graves pérdidas de bienes, daños a instalaciones públicas, alteración del orden social y otros daños sociales graves; (2) Abogar por el terrorismo, instigar actividades terroristas o publicar ilegalmente artículos que abogan por el terrorismo u obligar a otras personas a llevar disfraces o símbolos que abogan por el terrorismo en lugares públicos; (3) Organizar, dirigir o participar en organizaciones terroristas; (4) Proporcionar información, fondos, materiales, servicios laborales, tecnologías, lugares y otro tipo de apoyo, asistencia y conveniencia a organizaciones terroristas, terroristas, la implementación de actividades terroristas o entrenamiento sobre actividades terroristas; (5) Otras actividades terroristas” (traducción no oficial).⁴²

19. Las actividades enumeradas generalmente corresponden a la conducta que está definida como delito en el Código Penal.⁴³ Sin embargo, una vez más, varias de las actividades enumeradas siguen expresándose en términos vagos y/ o subjetivos sin más aclaraciones sobre el contenido de lo que pueden abarcar, por ejemplo, “alteración del orden y otros daños sociales graves”.⁴⁴

20. Se proporcionaron más aclaraciones sobre la interpretación de las disposiciones pertinentes en los “Dictámenes sobre determinadas cuestiones relacionadas con la aplicación de la ley en la tramitación de casos penales relacionados con el terrorismo y el extremismo” de marzo de 2018, emitidos conjuntamente por el Tribunal Popular Supremo, la Fiscalía Popular Suprema, el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia. En los Dictámenes se proporcionan algunas orientaciones sobre la interpretación y aplicación de algunos términos del artículo 120 del Código Penal relativos a la formación, dirección o

³⁹ Por ejemplo, los 11 libros blancos del Gobierno sobre la situación en XUAR:
http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/page_1.html.

⁴⁰ Artículo 3, CTL; artículo 3, XIM.

⁴¹ Véase el “Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: Diez áreas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo” (A/HRC/16/51), 22 de diciembre de 2010, párrafo 28, para obtener una visión general de las condiciones para una definición de terrorismo que respete los derechos humanos y proponer una definición modelo de terrorismo como mejor práctica. La definición modelo del Relator Especial también está en consonancia con la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad.

⁴² Artículo 3, CTL. Véase también el artículo 6, XIM.

⁴³ Art. 120 y siguientes, CL.

⁴⁴ Véase también el artículo 6, XIM, que está redactado en términos similares.

participación en una organización terrorista. Si bien es útil para definir mejor ciertas actividades consideradas terroristas, el Dictamen no aborda todas las preocupaciones, incluido, por ejemplo, el alcance del término “extremismo” en la descripción de varios delitos de terrorismo, tal como se analiza a continuación.

21. Como tal, existe la preocupación de que el alcance de las definiciones deje la posibilidad de que los actos de protesta legítima, la disidencia y otras actividades de derechos humanos, o de una actividad religiosa genuina, puedan caer en el ámbito del “terrorismo” o “actividades terroristas” y, en consecuencia, que se impongan restricciones legales coercitivas a las actividades legítimas protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos.⁴⁵ Dichas disposiciones son susceptibles de ser utilizadas, deliberada o inadvertidamente, de manera discriminatoria o arbitraria contra personas o comunidades.

22. En relación con el “extremismo”, el Reglamento de Asuntos Religiosos de Xinjiang (“XRAR”) establece una definición de “extremismo religioso” que se refiere a

“La distorsión de las enseñanzas religiosas y la promoción del extremismo, así como otros pensamientos extremos, el discurso y el comportamiento, como la promoción de la violencia, el odio social y la antihumanidad”.⁴⁶

Como tal, la XRAR prohíbe las “ideas”, “pensamientos”, “actividades”, “ropa”, “símbolos”, “señales” y “contenido” extremistas, pero proporciona poca claridad sobre qué constituye estos elementos, para considerarlos “extremistas”.

23. El Reglamento sobre la atenuación del extremismo (“XRD”) de XUAR define el “extremismo” como “propuestas y conductas que utilizan la distorsión de las enseñanzas religiosas u otros medios para incitar al odio o la discriminación y abogar por la violencia”, y “extremismo” como “discurso y acciones bajo la influencia del extremismo, que difunden la ideología religiosa radical y rechazan e interfieren con la producción y los medios de vida normales”.⁴⁷ Este reglamento también contiene una lista abierta de las “principales expresiones de extremismo”, todas las cuales deben prohibirse, como “interferir en las actividades culturales y recreativas normales, rechazar o rehusar bienes y servicios públicos como la radio y la televisión”, “difundir el fanatismo religioso mediante la barba irregular o la selección de nombres” e “interferir o socavar deliberadamente la aplicación de las políticas de planificación familiar”.⁴⁸ En este sentido, cabe destacar que la legislación y la política chinas se refieren constantemente al “extremismo” en general, sin el calificativo crítico de “violento”, a la medida que los instrumentos de la ONU abordan la cuestión.⁴⁹

24. Como tal, los textos legales parecen confundir lo que de otro modo podría interpretarse como una cuestión de elección personal en relación con la práctica religiosa con el “extremismo”⁵⁰ y el “extremismo” con el fenómeno del terrorismo,⁵¹ ampliando significativamente la gama de conductas que pueden ser objeto de ataques con un objetivo o pretexto antiterrorista. Esta combinación, mediante la aplicación de definiciones generales o vagas, plantea problemas especiales en relación con la penalización en la legislación penal china, por ejemplo, de la “promoción del terrorismo y el extremismo mediante libros y materiales de audio y vídeo”⁵² o la “posesión de libros, materiales de audio y vídeo u otras cosas a pesar de ser consciente de que producen, distribuyen y predicán el terrorismo o el

⁴⁵ Carta de un grupo de Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas dirigida a China, OL CHN 18/2019, págs. 4-5, 1 de noviembre de 2019.

⁴⁶ Artículo 65, XRAR (traducción no oficial).

⁴⁷ Artículo 3, XRD (traducción no oficial).

⁴⁸ Artículo 9 (5, 8, 14), XRD (traducción no oficial).

⁴⁹ Por ejemplo, el Plan de Acción de las Naciones Unidas para la prevención del extremismo violento (A/70/674).

⁵⁰ Se ve, por ejemplo, en el artículo 4 de la XRD, que afirma que el objetivo de la “atenuación del extremismo” es “hacer que la religión sea más china” y “guiar a las religiones para que sean compatibles con la sociedad socialista” (traducción no oficial).

⁵¹ Aparece, por ejemplo, en el artículo 4 de la CTL, que describe el “extremismo” como la base ideológica del terrorismo. Véase también el Libro Blanco sobre “La lucha contra el terrorismo y el extremismo y la protección de los derechos humanos en Xinjiang”, marzo de 2019.

⁵² Artículo 120c, CL (traducción no oficial).

extremismo”.⁵³ Debido a las nociones altamente subjetivas de lo que define o constituye el “extremismo”, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha argumentado que

“el término... no tiene cabida en las normas jurídicas internacionales vinculantes y, cuando se aplica como categoría jurídica penal, es irreconciliable con el principio de seguridad jurídica; por lo tanto, propiamente dicho, incompatible con el ejercicio de ciertos derechos humanos fundamentales”.⁵⁴

B. Metodologías aplicadas para identificar a los sospechosos y las personas “en riesgo” de “extremismo”

25. Como se ha mencionado, el Reglamento sobre la atenuación del extremismo (“XRD”) de 2017 de XUAR incluye una lista de 15 “expresiones principales sobre el extremismo”, descritas como “palabras y acciones bajo la influencia del extremismo”, que deben prohibirse.⁵⁵ Esta lista puede haber sido un intento de estandarizar y codificar varias de esas listas que habían aparecido en varias localidades de XUAR, entre las que destaca una lista de 75 señales de extremismo religioso que, al parecer, las autoridades locales y los departamentos de policía habían empezado a distribuir en diciembre de 2014.⁵⁶ Estas listas de “señales” y “expresiones principales” del extremismo religioso incluyen conductas que entran dentro del ejercicio de las libertades fundamentales y que, *por sí* mismas, no están vinculadas con la violencia o con una posible acción violenta.⁵⁷ Los ejemplos incluyen “rechazar o rehusar escuchar la radio y ver la televisión”,⁵⁸ ser “hombres jóvenes y de mediana edad con una barba grande”,⁵⁹ “dejar repentinamente de beber y fumar” y no interactuar con otras personas que sí beben y fuman”; y⁶⁰ “resistirse a las actividades culturales y deportivas normales, como el fútbol y las competiciones de canto”, entre otros.

26. Las diversas formas de conducta asociadas a la expresión de opiniones diferentes, expresadas en términos generales, también se consideran un signo de “extremismo”. Estas incluyen, por ejemplo, “resistirse a las políticas y regulaciones actuales”,⁶¹ “usar mensajes de texto de teléfonos móviles, WeChat y otros programas de chat social para intercambiar experiencias de aprendizaje, leer material ilegal de propaganda religiosa”,⁶² “llevar libros políticos y religiosos y productos audiovisuales ilegales o revisarlos en la residencia”; o⁶³ “usar receptores de satélite, Internet o radio y otros equipos para escuchar, ver y difundir ilegalmente programas de radio y televisión religiosos del extranjero”,⁶⁴ “resistirse a la propaganda gubernamental” y “negarse a ver películas y cadenas de televisión normales”.⁶⁵

27. Además, las listas incluyen violaciones de otras leyes y políticas, por ejemplo, las políticas de planificación familiar.⁶⁶ Esto significa que una persona que infrinja esa otra ley o política no solo está expuesta a las sanciones previstas en esa ley o política por su propia

⁵³ Artículo 120f, CL (traducción no oficial).

⁵⁴ “Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo” (A/HRC/43/46), 21 de febrero de 2020, párrafo 14.

⁵⁵ Artículo 9, XRD (traducción no oficial).

⁵⁶ Por ejemplo, Sina news, “Las autoridades locales de Xinjiang organizan a las personas para identificar 75 religiones extremas” (traducción no oficial), 24 de diciembre de 2014, disponible en <http://news.sina.com.cn/c/2014-12-24/093231321497.shtml>.

⁵⁷ Artículo 9.5, XRD (traducción no oficial).

⁵⁸ Señal 9 de la lista de 75 señales de extremismo religioso (traducción no oficial). Véase también el artículo 9.8, XRD, que se refiere a las “barbas irregulares”.

⁵⁹ Señal 10 en la lista de 75 señales de extremismo religioso (traducción no oficial).

⁶⁰ Señal 15 en la lista de 75 señales de extremismo religioso (traducción no oficial).

⁶¹ Señal 2 en la lista de 75 señales de extremismo religioso (traducción no oficial).

⁶² Señal 39 en la lista de 75 señales de extremismo religioso (traducción no oficial).

⁶³ Señal 40 en la lista de 75 señales de extremismo religioso (traducción no oficial).

⁶⁴ Señal 41 en la lista de 75 señales de extremismo religioso (traducción no oficial).

⁶⁵ Señal 43 en la lista de 75 señales de extremismo religioso (traducción no oficial).

⁶⁶ Artículo 9.14, XRD.

infracción, sino que también puede caer en el ámbito de lo que se considera “extremista”, con consecuencias adicionales sobre esa base, como la sanción penal y/o la “reeducación”, como se analiza más adelante.

28. Estas listas de indicadores para identificar a las personas “en riesgo” de “extremismo” o terrorismo parecen basarse en elementos que no necesariamente sirven como indicadores reales y sustantivos de que una persona ha participado o corre el riesgo de participar en una conducta extremista o terrorista violenta. Más bien, parecen basarse en una asociación simplista de estos indicadores con el “terrorismo” o el “extremismo”, mientras que muchos de estos indicadores, tomados individualmente (e incluso colectivamente), pueden ser simplemente manifestaciones de nada más o menos que una elección personal en la práctica de las creencias religiosas islámicas y/o la expresión legítima de la opinión. El uso de metodologías basadas en estos “factores de riesgo” subjetivos o superficiales y que hacen demasiado hincapié en elementos de lo que de otro modo podrían considerarse prácticas religiosas legítimas, preferencias culturales o una cuestión de elección personal, corre el riesgo de crear una amplia red para someter a las personas (que no tienen relación con el extremismo violento o el terrorismo) a estas leyes y políticas, a resultados impredecibles y a la aplicación potencialmente arbitraria de la ley y la política.⁶⁷ La imposición de sanciones coercitivas sobre la base de indicadores que abarcan conductas que pueden equivaler al ejercicio legítimo del derecho a la libertad de religión conlleva un grave riesgo de aplicación y uso discriminatorios como herramientas de elaboración de perfiles contra las personas, principalmente por su identidad étnico-religiosa y sus expresiones individuales.

C. Alcance y naturaleza de las respuestas a conductas presuntamente “terrorista” o “extremista”

29. En su Libro Blanco de agosto de 2019 sobre “Educación y formación profesional en Xinjiang”, el Gobierno explicó que su sistema buscaba equilibrar los castigos severos por actos graves con la compasión, la indulgencia, la educación y la rehabilitación en casos menores. Según ese sistema, los tribunales penales dictan sentencia y castigo por actos graves, mientras que la vía administrativa se ocupa de los casos más “leves”. Esta vía administrativa incluye los llamados “centros de educación y formación profesional” (centros VETC),⁶⁸ que son centros en los que se puede ubicar a las personas para su “desradicalización” y “reeducación”. La distinción significativa entre lo que constituye actos de terrorismo “graves” y “menores” y/o actos “extremistas” no está clara, y los mismos tipos de conducta suelen incluirse en ambas categorías legales. Esto crea un mayor nivel de incertidumbre para la población en general en cuanto a qué casos deben (o pueden resolverse) en procedimientos judiciales formales y cuáles se tramitarán o pueden tramitarse administrativamente. Además, la diferenciación entre las categorías de casos según una evaluación de la “gravedad” se basa en sí misma en criterios indefinidos (como “las circunstancias son menores”,⁶⁹ una persona “representa un peligro real pero aún no ha causado consecuencias reales”,⁷⁰ la “malicia subjetiva de una persona no es profunda y puede arrepentirse sinceramente”,⁷¹ o una persona “sigue siendo una amenaza para la sociedad”⁷²).

⁶⁷ El relator especial de la ONU sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha destacado las dificultades de los modelos de riesgo que están contaminados por los prejuicios o la ignorancia, generan imprevisibilidad en las comunidades monitoreadas, abren la arbitrariedad administrativa y carecen de supervisión judicial. Véase el “Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo” (A/HRC/43/46), 21 de febrero de 2020, párrafo 17.

⁶⁸ El ACNUDH conoce la investigación que se ha llevado a cabo con respecto a los diversos tipos de instalaciones en XUAR. Sin embargo, a los efectos de esta evaluación, ha optado por referirse a los centros de VETC de forma genérica como centros que ofrecen educación y formación “desradicalizadas”, según el Libro Blanco del Gobierno de agosto de 2019 sobre la “Educación y formación profesionales en Xinjiang”.

⁶⁹ Artículo 38, XIM (después de la enmienda de 2018) (traducción no oficial).

⁷⁰ Artículo 39, XIM (después de la enmienda de 2018) (traducción no oficial).

⁷¹ Artículo 39, XIM (después de la enmienda de 2018) (traducción no oficial).

⁷² Artículo 42, XIM (después de la enmienda de 2018) (traducción no oficial).

Estos requisitos redactados en términos generales crean un margen significativo para la aplicación arbitraria, inconsistente y subjetiva de la ley. Como tal, un mismo acto podría tener fácilmente consecuencias legales muy diferentes e impredecibles.

30. Además, según la ley, cada autoridad interviniente en cada etapa del proceso (ya sea la policía, el fiscal, el juez o el funcionario encargado de hacer cumplir la ley), ya sea en la vía penal o administrativa, puede determinar que la “educación” se considera justificada y puede ordenar el traslado de una persona a un centro de VETC. Por lo tanto, ubicar a una persona en ese centro se convierte en una consecuencia disponible por haber cometido cualquier tipo de acto que pueda interpretarse como “terrorismo” o “extremismo”, independientemente de que la persona también sea procesada penalmente. También preocupa que la ley no ofrezca suficiente seguridad jurídica sobre los elementos fundamentales del propio sistema de “educación y transformación”, como la duración permitida de dichos programas residenciales en centros VETC, o sobre los criterios o procedimientos según los cuales las personas reciben o pueden considerarse debidamente “formadas” y, por lo tanto, ser puestas en libertad.

D. Amplitud de los poderes preventivos, de investigación y coercitivos, y grado de supervisión y reparación

31. En virtud de la legislación aplicable, los órganos de seguridad pública y, en términos más generales, el poder ejecutivo tienen amplios poderes para prevenir, investigar y responder a los actos terroristas y “extremistas”.⁷³ La Ley Antiterrorista (“CTL”) y las Medidas de Implementación de Xinjiang (“XIM”), por ejemplo, autorizan a los órganos de seguridad pública a emplear “medidas de investigación tecnológica” y a recopilar y conservar datos sobre numerosos aspectos de la vida de las personas, incluidos los datos personales y los datos biométricos.⁷⁴ La Ley Procesal Penal (“CPL”) permite a estas autoridades utilizar técnicas de investigación especiales, incluida la vigilancia electrónica,⁷⁵ mientras que la CTL autoriza la imposición de una serie de medidas restrictivas a los sospechosos, incluidas las órdenes de no salir de la ciudad, no utilizar el transporte público, no comunicarse con determinadas personas, entregar pasaportes o presentarse periódicamente ante las autoridades.⁷⁶ Según la ley, otras entidades también tienen una función y deben cooperar con las autoridades. Por ejemplo, los proveedores de telecomunicaciones e Internet deben establecer sistemas de monitoreo del contenido de la información y proporcionar a los funcionarios de seguridad pública el descifrado y otro tipo de apoyo técnico,⁷⁷ y los gobiernos locales deben utilizar la tecnología, junto con otras medidas, para prevenir la propagación del terrorismo y el “extremismo”⁷⁸ y garantizar que “las áreas públicas de la ciudad, según sea necesario”, estén equipadas con “sistemas de información de imágenes de vídeo de seguridad pública”.⁷⁹

32. Estos poderes específicos de lucha contra el terrorismo se suman a los poderes generales de los órganos de seguridad pública para detener a los sospechosos y mantenerlos en prisión preventiva durante períodos prolongados sin revisión independiente, lo que es contrario al derecho y a las normas internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, según la CPL, una persona puede permanecer detenida hasta 37 días antes de que se proceda a una revisión formal y se decida que se justifica su detención.⁸⁰

⁷³ Por ejemplo, artículos 17-67, CTL; artículos 16-37, XIM.

⁷⁴ Por ejemplo, los artículos 45 y 50, CTL; el artículo 31, XIM (después de la enmienda de 2018).

⁷⁵ Artículo 150, CPL (y siguientes).

⁷⁶ Artículo 53, CTL.

⁷⁷ Artículos 18-19, CTL.

⁷⁸ Artículo 16, XIM (después de la enmienda de 2018).

⁷⁹ Artículo 27, CTL.

⁸⁰ Véase los artículos 80, 82 y 91 de la CPL. Tras su visita a China en 2004, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria señaló que mantener a una persona bajo custodia policial durante más de cuatro o cinco días era problemático en virtud del requisito internacional de prontitud. También determinó que el requisito de que la detención fuera aprobada por el fiscal no cumplía las normas internacionales, porque no llevaba a la persona ante un órgano judicial y porque el fiscal no era lo suficientemente independiente como para que se considerara que ejercía el poder

33. Con respecto al ejercicio de las facultades de la CTL, el artículo 94 castiga el abuso del poder por parte del personal de las instituciones de lucha contra el terrorismo y “cualquier otra conducta que infrinja las leyes o la disciplina”.⁸¹ El artículo 62 de la XIM,⁸² a su vez, establece que el personal de las instituciones antiterroristas y los departamentos pertinentes que “no desempeñen sus funciones en la labor de lucha contra el terrorismo” puede ser amonestado y formado, castigado con sanciones administrativas cuando las circunstancias sean graves y considerado penalmente responsable en el caso de que se haya cometido un delito.⁸³ El artículo 96 de la CTL también establece que, cuando “las unidades o personas pertinentes” no estén satisfechas con una decisión adoptada por la CTL de imponer una sanción administrativa o medidas administrativas obligatorias, pueden solicitar una reconsideración administrativa o interponer una demanda administrativa.⁸⁴

34. El ACNUDH no tiene información sobre el grado en que se aplican estos recursos, ni en términos absolutos ni en la proporción de los casos pertinentes, ni cuando se aplican, sobre su eficacia para poner fin a una violación de los derechos y proporcionar un recurso eficaz. Por su parte, los propios textos legales aplicables sugieren que la supervisión judicial independiente de las autoridades que ejercen las competencias que les confieren las leyes y políticas antiterroristas y contra el “extremismo” es limitada, si es que existe, lo que aumenta el riesgo de una aplicación discriminatoria o arbitraria. Los amplios y trascendentales poderes legales otorgados a las autoridades en virtud de la legislación china requieren una regulación exhaustiva y transparente, en consonancia con los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad,⁸⁵ a fin de seguir siendo coherentes con los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular para proteger los derechos a la privacidad y a la libertad de movimiento, expresión y religión.

35. En resumen, el “sistema legal antiterrorista” chino⁸⁶ se basa en conceptos vagos y amplios que otorgan una discrecionalidad significativa a diversos funcionarios en cuanto a su interpretación y aplicación. Los métodos establecidos en el marco para identificar y evaluar la conducta problemática son simplistas y propensos a la subjetividad, y no parecen basarse en pruebas obtenidas empíricamente que establezcan los vínculos entre los indicadores de conducta en los que se basa y el terrorismo o el extremismo violento. Además, las consecuencias legales asociadas a dicha conducta son impredecibles y están insuficientemente reguladas. Las autoridades tienen amplios poderes de investigación, prevención y coacción con limitadas salvaguardias y supervisión judicial independiente. Individualmente y de forma acumulativa, estos factores plantean inquietudes importantes en cuanto al cumplimiento por parte del sistema del derecho internacional de los derechos humanos, al establecer un marco que es vulnerable a una aplicación arbitraria y discriminatoria, limita injustificadamente el ejercicio de los derechos legítimos, puede someter a las personas a detenciones arbitrarias y no proporciona las salvaguardias adecuadas para proteger contra el abuso. En el contexto en el que se implementa este sistema y al asociar el “extremismo” a ciertas prácticas religiosas y culturales, también conlleva el riesgo inherente de una aplicación innecesaria, desproporcionada y discriminatoria a las comunidades étnicas y religiosas afectadas.

judicial (como exige el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Véase el informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria: misión a China, E/CN.4/2005/6/Add.4, 29 de diciembre de 2004, párr. 32.

⁸¹ Traducción no oficial.

⁸² Versión posterior a la enmienda de 2018.

⁸³ Traducción no oficial.

⁸⁴ Las Medidas de Implementación de XUAR (XIM) no parecen incluir una disposición similar.

⁸⁵ Véase también otra carta de un grupo de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos dirigida a China, 1 de noviembre de 2019, OL CHN 18/2019, pág. 11, 16-17.

⁸⁶ Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, Libro blanco sobre “La lucha contra el terrorismo y el extremismo y la protección de los derechos humanos en Xinjiang”, marzo de 2019.

IV. Encarcelamiento y otras formas de privación de libertad

36. Como se ha indicado anteriormente, el Gobierno ha explicado que su sistema de lucha contra el terrorismo y el “extremismo” se basa en una distinción entre los actos “graves” que merecen ser castigados por el sistema de justicia penal y los casos “leves” que requieren indulgencia, educación y rehabilitación. En virtud de esta última vía administrativa, las personas preocupantes serían ubicadas generalmente en un denominado “Centro de Educación y Formación Profesional” (VETC).⁸⁷ El Gobierno ha mantenido que las instalaciones del VETC están cerradas desde 2019.⁸⁸

A. Derivaciones a “Centros de educación y formación profesional”

37. En octubre de 2018, poco después de que el Gobierno declarara por primera vez la existencia de “centros de formación profesional”, se revisaron en Xinjiang las medidas de aplicación de la Ley antiterrorista de la República Popular China (“XIM”) y el Reglamento de la XUAR sobre la atenuación del extremismo (“XRD”) para introducir explícitamente disposiciones que permitieran el establecimiento de dichos centros.⁸⁹ A mediados de 2019, en una respuesta de seguimiento al Comité CERD, el Gobierno informó de que había establecido “centros de educación y formación profesional, de conformidad con la ley, para erradicar el caldo de cultivo y las condiciones para la propagación del terrorismo y el extremismo religioso”.⁹⁰

38. Según el Libro Blanco del Gobierno de 2019 sobre “Educación y formación profesional en Xinjiang” y las disposiciones legales pertinentes, tres categorías de personas pueden permanecer recluidas en dichos centros. La primera categoría incluye a las personas que han sido condenadas por delitos terroristas o “extremistas” y que, una vez cumplida su condena, “se considera que siguen representando una amenaza potencial para la sociedad”.⁹¹ Según la ley, estas personas son enviadas a las instalaciones del VETC mediante una decisión judicial.⁹² La segunda categoría incluye a “las personas que fueron incitadas, coaccionadas o inducidas a participar en actividades terroristas o extremistas, o las personas que participaron en actividades terroristas o extremistas en circunstancias que no eran lo suficientemente graves como para constituir un delito”.⁹³ Esas personas pueden ser derivadas a las instalaciones del VETC por decisión de la policía.⁹⁴ La tercera categoría consiste en “personas que fueron incitadas, coaccionadas o inducidas a participar en actividades terroristas o extremistas, o personas que participaron en actividades terroristas o extremistas que representaban un peligro real pero que no causaron un daño real”.⁹⁵ En estos casos, la fiscalía puede decidir la suspensión de la sentencia con la condición de que “la malicia

⁸⁷ Libro Blanco de agosto de 2019 sobre “Educación y formación profesional en Xinjiang”.

⁸⁸ El Libro Blanco de agosto de 2019 sobre “Educación y formación profesional en Xinjiang” afirmaba que “a medida que la educación y la formación han desempeñado su función, la mayoría de los alumnos han alcanzado los estándares exigidos y se han graduado” y que “muchos de los alumnos” han encontrado empleo en fábricas o empresas”. En diciembre de 2019, Shohrat Zakir, presidente del gobierno regional de XUAR, declaró en una conferencia de prensa en Pekín que los participantes en los centros VETC en XUAR, “todos se han graduado” véase Xinhua “todos los participantes en Xinjiang del programa de educación se han graduado: oficial”, 9 de diciembre de 2019.

⁸⁹ Artículos 38-39 y 44, XIM (después de la enmienda de 2018); artículo 17, XRD (después de la enmienda de 2018).

⁹⁰ El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, información recibida de China sobre el seguimiento de las observaciones finales sobre sus informes periódicos 14° a 17° combinados, 9 de octubre de 2019, CERD/C/CHN/FCO/14-17, pág. 2.

⁹¹ Cita del Libro Blanco de 2019 sobre “Educación y formación profesional en Xinjiang” (documento original en inglés).

⁹² Artículo 30, CTL; artículo 42, XIM (después de la enmienda de 2018).

⁹³ Cita del Libro Blanco de 2019 sobre “Educación y formación profesional en Xinjiang” (documento original en inglés).

⁹⁴ Artículo 38, XIM (después de la enmienda de 2018).

⁹⁵ Cita del Libro Blanco de 2019 sobre “Educación y formación profesional en Xinjiang” (documento original en inglés).

subjetiva del infractor no sea profunda y pueda arrepentirse sinceramente y aceptar voluntariamente la educación y la asistencia”.⁹⁶

39. En el mismo Libro Blanco de 2019, el Gobierno declaró que “la educación y la formación [en los centros del VETC] no son una medida para limitar o circunscribir la libertad de la persona”, mientras que en su respuesta al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial afirmó que los centros del VETC son “*escuelas por naturaleza*”.⁹⁷ Sin embargo, según la ley internacional sobre derechos humanos, la privación de libertad se produce cuando una persona “está detenida sin su libre consentimiento”,⁹⁸ lo que implica una “restricción de movimiento más severa dentro de un espacio más estrecho que la mera interferencia con la libertad de movimiento”.⁹⁹ La privación de libertad, en el sentido de la ley internacional de los derechos humanos, puede ocurrir en cualquier tipo de lugar y no es necesario etiquetarla oficialmente como tal.

40. El Libro Blanco de 2019 sobre “Educación y formación profesional en Xinjiang” afirma que los centros son “residenciales” y que la derivación se debe a una decisión del tribunal o de los funcionarios de seguridad pública, y no es voluntaria. Este es el planteamiento incluso en los casos remitidos por la fiscalía, en las que la persona en cuestión puede “elegir” entre la admisión a un centro de detención preventiva o una sentencia de prisión, lo que implica que la colocación en un centro VETC es una forma de sanción alternativa a la pena de prisión.

41. Las personas entrevistadas por el ACNUDH que habían sido internadas en centros de VETC describieron que habían sido trasladadas a esos centros, por lo general por funcionarios de seguridad pública. La mayoría de los entrevistados que fueron detenidos entre 2017 y 2019 estuvieron recluidos en una comisaría de policía antes de ser remitidos a un centro de VETC.¹⁰⁰ Indicaron que les dijeron que tenían que ir a un centro de VETC y que no se les dio otra opción. Ninguno de los entrevistados consideró que podía impugnar el proceso de remisión y ninguno tuvo acceso a un abogado antes de ser enviado al centro de VETC ni en ningún momento durante el tiempo que permanecieron allí. Varios de ellos fueron sometidos a largos interrogatorios en comisarías de policía antes de ser internados.

42. Ni uno solo de los entrevistados dijo que podía salir del centro o ir de visita a su casa. En las instalaciones del VETC, todos los entrevistados observaron una importante presencia de seguridad y guardias armados con pistolas y/o porras (incluidas las eléctricas) y, en su mayoría, vestidos con uniformes de policía.¹⁰¹ La duración de las estancias en los centros del VETC variaba, pero en general los entrevistados pasaron entre dos y 18 meses en los centros. A ninguno de ellos se le informó de la duración de su estancia cuando fueron trasladados al centro. Aproximadamente la mitad de los entrevistados informaron que se les permitían visitas ocasionales o llamar por teléfono de vez en cuando a un familiar, aunque solo bajo

⁹⁶ Artículo 39, XIM (después de la enmienda de 2018) (traducción no oficial). El Libro Blanco se refiere en inglés a las personas “cuya culpabilidad subjetiva no era profunda, que reconocieron sus delitos y se arrepintieron de sus acciones pasadas y, por lo tanto, no necesitan ser condenadas y pueden ser exentas de castigo, y que han demostrado su voluntad de recibir formación”.

⁹⁷ Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, información recibida de China sobre el seguimiento de las observaciones finales sobre sus informes periódicos 14º a 17º combinados, 9 de octubre de 2019, CERD/C/CHN/FCO/14-17, págs. 3 y 4.

⁹⁸ Informe del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, párrafo 51, 19 de julio de 2017, A/HRC/36/37.

⁹⁹ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general núm. 35, párrafo 5, 16 de diciembre de 2014, CCPR/C/GC/35.

¹⁰⁰ Entrevistas del ACNUDH. Los entrevistados solían utilizar el término “campos” para describir las instalaciones. Si bien el ACNUDH está seguro de que la mayoría de estos centros descritos por los entrevistados eran de hecho centros VETC, es posible que algunos fueran de hecho centros de detención preventiva.

¹⁰¹ Entrevistas del ACNUDH. Consulte también los “Archivos de la policía de Xinjiang”, que contienen varias imágenes de guardias armados en las instalaciones del VETC. Véase “Archivos policiales de Xinjiang”, Fundación Conmemorativa a las Víctimas del Comunismo, mayo de 2022 (en adelante, los “Archivos policiales de Xinjiang”).

estrecha vigilancia.¹⁰² La otra mitad no tenía contacto con sus familiares y, a menudo, sus familiares no sabían dónde estaban.¹⁰³

43. Los medios de comunicación afiliados al Gobierno chino han difundido periódicamente vídeos promocionales sobre las instalaciones de VETC. Los entrevistados en esos vídeos acogieron con satisfacción su estancia o dijeron que les había ayudado a evitar que se sintieran atraídos por el terrorismo o el “extremismo”.¹⁰⁴ Las personas entrevistadas por el ACNUDH, por el contrario, dijeron que los guardias les dijeron explícitamente que mostraran una actitud positiva sobre su experiencia en el centro cuando las visitaran extraños o familiares.¹⁰⁵ Un entrevistado, por ejemplo, informó que antes de la visita de una delegación extranjera se le dijo que dijera que “todo estaba bien”, que podían volver a casa todas las noches, que estaban estudiando y que la comida era aceptable.¹⁰⁶ Además, algunos entrevistados informaron que, luego de ser liberados, se les prohibía explícitamente divulgar cualquier información sobre el centro, y algunos tuvieron que firmar un documento a tal efecto.¹⁰⁷

44. El Gobierno ha afirmado que “los asistentes son libres de unirse a los programas o abandonarlos en cualquier momento”.¹⁰⁸ Sin embargo, los relatos consistentes obtenidos por el ACNUDH indican una falta de consentimiento libre e informado para ser ingresado en los centros; que es imposible que una persona detenida en un centro tan fuertemente vigilado salga por su propia voluntad; y que la estancia en un centro VETC es, desde la perspectiva de la persona en cuestión, de naturaleza indefinida, cuyo fin solo se determina si se cumplen criterios indefinidos evaluados por las autoridades. Como tal, dado que la colocación en los centros de VETC no es voluntaria y las personas internadas en esos centros parecen no haber tenido otra opción, la colocación en los centros de VETC equivale a una forma de privación de libertad.¹⁰⁹

45. El derecho internacional de los derechos humanos exige que las privaciones de libertad no sean arbitrarias. La prohibición de la detención arbitraria, consagrada en los artículos 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es tanto una norma del derecho internacional consuetudinario como una norma imperativa del derecho internacional.¹¹⁰ Como ha explicado el Comité de Derechos Humanos de la ONU, que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en una guía autorizada, la noción de “arbitrariedad” no debe equipararse con “ilegal”: un arresto o detención puede estar autorizado por la legislación nacional y, sin embargo, ser arbitrario, cuando hay elementos inadecuados, injusticia, falta de previsibilidad y debido proceso legal, así como la falta de elementos de razonabilidad,

¹⁰² Entrevistas del ACNUDH.

¹⁰³ Entrevistas del ACNUDH.

¹⁰⁴ Véase, por ejemplo, “¿Qué hacen los alumnos en los centros de educación y formación profesional de Xinjiang?” ; y “Solo los occidentales odian los cambios derivados de la apertura de centros de educación y formación profesional en Xinjiang” (disponible en YouTube).

¹⁰⁵ Entrevistas del ACNUDH.

¹⁰⁶ Entrevista del ACNUDH.

¹⁰⁷ Entrevistas del ACNUDH. Esto concuerda además con el “Telegram”, que también pide al personal que trabaja en las instalaciones del VETC que mantenga un “estricto secreto”. Véase “The China Cables”: “The Telegram”, párrafo 25, publicado por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación el 24 de noviembre de 2019 (en adelante, “China Cables”).

¹⁰⁸ Noticias de Xinhua, “Todos los alumnos en el programa de educación y formación de Xinjiang se han graduado”, 9 de diciembre de 2019.

¹⁰⁹ Véase también la opinión reciente del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, A/HRC/WGAD/2022/6, de 23 de mayo de 2022, párrafos 28 y 29, en la que recuerda su posición de que los “centros de reeducación” son lugares de privación de libertad. Esto también coincide en cierta medida con el “Telegrama”, de China Cables, que describe el funcionamiento de las instalaciones del VETC y establece que “está estrictamente prohibido que la policía entre en la zona estudiantil con armas y nunca deben permitir que se escapen”. Véase también los “Archivos policiales de Xinjiang”, directrices internas, “Plan de respuesta a incidentes en caso de fugas durante actividades al aire libre”, que, según se informa, permiten instrucciones de “disparar a matar” en caso de fuga.

¹¹⁰ Informe del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, A/HRC/22/44 (24 de diciembre de 2012), párrafo 79.

necesidad y proporcionalidad.¹¹¹ En la misma línea, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, que evalúa las denuncias de detención arbitraria presentadas por denunciantes individuales en los Estados miembros, por su parte, considera que la privación de libertad es arbitraria cuando es claramente imposible invocar ningún fundamento legal que justifique la privación de libertad, incluidos los casos de privación de libertad sin ninguna disposición legislativa, así como en los casos de incumplimiento grave de las normas internacionales relacionadas con el derecho a un juicio justo.¹¹² Estas protecciones incluyen el derecho a ser informado de los propios derechos y los motivos de la detención, y a tener acceso suficiente a abogados y familiares.¹¹³ Según la ley internacional de los derechos humanos, la detención también es arbitraria cuando se utiliza en respuesta al ejercicio legítimo de los derechos humanos, como el ejercicio de los derechos a la libertad de opinión o expresión, la libertad de salir del propio país, la libertad de religión y el derecho de las minorías a disfrutar de su propia cultura, profesar su propia religión o utilizar su propio idioma.¹¹⁴

46. Varias características clave del sistema VETC suscitan preocupación desde esta perspectiva. En primer lugar, las privaciones de libertad en los centros residenciales parecen haber carecido de una base legal aparente durante un período considerable. Las medidas de aplicación de la Ley antiterrorista de la República Popular China (“XIM”) y el Reglamento de la XUAR sobre la atenuación del extremismo (“XRD”) de Xinjiang se enmendaron en octubre de 2018 para autorizar el establecimiento de los VETC y la derivación de personas a programas residenciales,¹¹⁵ aunque la ola de derivaciones a los VETC ya había comenzado mucho antes, a partir de abril de 2017.¹¹⁶ Además, como se mencionó anteriormente, el XIM y el XRD tienen un alcance vago, son vulnerables a interpretaciones demasiado amplias y, por lo tanto, se aplican de forma arbitraria y discriminatoria.

47. En segundo lugar, como se ha descrito anteriormente, los motivos por los que se puede derivar a las personas a los centros de VETC incluyen conductas que son lícitas *prima facie*, incluso como expresión o manifestación del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. En la llamada “lista Karakax”, un documento que es de dominio público y que parece ser un documento gubernamental posiblemente de 2019 y que tiene muchas probabilidades de ser auténtico, se describen varios motivos inocuos para la derivación a un VETC. Esta lista, que consiste en una hoja de cálculo con información sobre los “aprendices” uigures en los centros de VETC de un distrito específico en XUAR, incluye a 311 personas y los motivos de su remisión. Estas razones incluyen tener demasiados hijos, ser una “persona

¹¹¹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general núm. 35 - Artículo 9 (Libertad y seguridad de la persona), CCPR/C/GC/35 (16 de diciembre de 2014), párrafo 12.

¹¹² Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, hoja informativa revisada núm. 26, 8 de febrero de 2019, págs. 5-7.

¹¹³ Véase los artículos 10 y 11 de la DUDH; los artículos 9 y 14 del ICCPR; Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general núm. 32 - Artículo 14: Derecho a la igualdad ante los tribunales y a un juicio justo, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007; e Informe del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria: Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre los recursos y procedimientos relativos al derecho de toda persona privada de libertad a recurrir ante un tribunal, A/HRS C/30/37, 6 de julio de 2015.

¹¹⁴ Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, hoja informativa revisada núm. 26, 8 de febrero de 2019, págs. 5-7.

¹¹⁵ Excepto en lo que respecta a la categoría de delincuentes condenados que se consideran demasiado peligrosos para ser puestos en libertad para los que ese programa ya estaba autorizado anteriormente (véase el artículo 30 de la CTL). El carácter residencial de los programas se pone de manifiesto, por ejemplo, en el artículo 45 de la XIM (versión de 2018), en el que se ordena a los departamentos pertinentes que lleven a cabo actividades educativas “a fin de crear condiciones para que las personas que reciben educación y formación puedan reincorporarse a la sociedad y regresar con sus familias” (traducción no oficial).

¹¹⁶ Algunos expertos también han argumentado que la base jurídica creada en octubre de 2018 es inadecuada según la propia legislación china, afirmando que, según la legislación china aplicable, la facultad de privar a una persona de su libertad debe estar autorizada por las leyes aprobadas por el Comité Popular Nacional o su Comité Permanente (artículo 7, Ley Legislativa), y que las revisiones de 2018 se llevaron a cabo en leyes que no cumplen este requisito nacional de legalidad. Véase, por ejemplo, J. Daum, explicación sobre la normativa de Xinjiang, 11 de octubre de 2018 (<https://www.chinalawtranslate.com/es/explainer-on-xinjiang-regulations/>).

insegura”, haber nacido en ciertos años, ser exconvicto, llevar velo o barba, haber solicitado un pasaporte y no haber salido del país, etc.¹¹⁷ Exreclusos denunciaron motivos similares para ser derivados al ACNUDH y describieron su derivación a centros de VETC por viajar o tener conexiones con el extranjero, por intentar cancelar su ciudadanía china, por tener doble registro en un país vecino o por haber descargado WhatsApp. A otros simplemente se les dijo que estaban en una lista o que había que cumplir una cuota. Debido a los medios subjetivos por los que parecen llevarse a cabo las evaluaciones, el riesgo de detención arbitraria de las personas en los centros de VETC es grave.

48. En tercer lugar, las colocaciones en centros de detención preventiva parecen carecer del proceso debido a cualquier contexto de detención, lo que priva de hecho a las personas afectadas de las salvaguardias y protecciones que deben acompañar a las detenciones como cuestión de derecho internacional. Al parecer, los detenidos no tienen acceso a un abogado ni se les informa de la duración de su reclusión ni de los criterios para su puesta en libertad, y no están detallados en la ley. Las personas con las que habló el ACNUDH describieron algún tipo de proceso, a menudo poco antes de su puesta en libertad cuando se les “informó” de su mala conducta, de la clemencia de parte de las autoridades en su caso y de su condena a una pena de prisión que, posteriormente, pareció haber sido suspendida (como lo demuestra su puesta en libertad). Estos relatos concuerdan y se alinean con otros indicios de que, alrededor de octubre de 2018, se intentó “regularizar” retroactivamente la situación de las personas en los centros de VETC. Como se explicó anteriormente, el 9 de octubre de 2018, se enmendaron las leyes de XUAR para autorizar explícitamente su establecimiento y uso.¹¹⁸ En un vídeo publicado el 16 de octubre de 2018,¹¹⁹ el Gobierno también hizo referencia a las sesiones de “informar dos veces y anunciar una vez”, un proceso cuasi legal en el que las autoridades informan a la persona y a sus familiares sobre la naturaleza de su participación en actividades terroristas, les informan además sobre la naturaleza de su participación en actividades “extremistas” y, a continuación, anuncian la política gubernamental de mostrar clemencia de conformidad con la ley.¹²⁰ Un entrevistado describió su experiencia de la siguiente manera: “No me dijeron por qué estaba allí ni por cuánto tiempo. “Me pidieron que confesara un delito, pero no sabía lo que tenía que confesar”.¹²¹

49. Varios entrevistados describieron haber sido “sentenciados” en el centro VETC,¹²² y algunos describieron haber sido llevados ante el “tribunal” en grupos.¹²³ No hubo abogados presentes en estas sesiones y las personas entrevistadas informaron que se les había pedido que “eligieran” sus delitos de una lista de unos 75 o 72 “delitos”.¹²⁴ Estos procedimientos — que en muchos casos se llevan a cabo tras meses de detención— sugieren que, en la práctica, las vías penal y administrativa para abordar los alegatos de delitos de “extremismo” y “terrorismo” han estado a menudo entrelazadas y, al parecer, se han utilizado los procedimientos penales para presionar a las personas para que acepten ser derivadas a un centro de VETC para justificar retroactivamente dichas derivaciones o para restringir y controlar a las personas después de su liberación mediante una orden de libertad provisional que puede revocarse. En esencia, la combinación de estos procesos otorga a los funcionarios

¹¹⁷ Véase la “Lista Karakax”, publicada por varios medios de comunicación, febrero de 2020. Otra lista similar figura en los “Archivos policiales de Xinjiang”, que también se refieren a motivos de detención similares.

¹¹⁸ Artículos 38-39 y 44, XIM (después de la enmienda de 2018); artículo 17, XRD (después de la enmienda de 2018).

¹¹⁹ Entrevista Focus, de 3,27 minutos, en <http://tv.cctv.com/2018/10/16/VIDEVr9aq34SsDMrB6IRGnh181016.shtml>.

¹²⁰ Estas sesiones pueden ser un reflejo de la política introducida con la revisión de la ley de octubre de 2018, según la cual la fiscalía puede decidir mostrar indulgencia y renunciar a la sanción penal a cambio de una confesión, arrepentimiento y el acuerdo de acudir a un VETC (artículos 38 a 46, XIM tras la enmienda de 2018). También coincide con una enmienda de octubre de 2018 a la Ley Procesal de China que formalizó un sistema de negociación de la declaración de culpabilidad, mediante el cual el acusado puede confesar, arrepentirse y aceptar una sentencia (artículo 15 de la CPL).

¹²¹ Entrevista del ACNUDH.

¹²² Entrevistas del ACNUDH.

¹²³ Entrevistas del ACNUDH.

¹²⁴ Entrevistas del ACNUDH.

un poder efectivo de extraordinaria amplitud para someter a las personas a la privación de libertad y devolverlas a esa prisión una vez puestas en libertad.

50. En cuarto lugar, la naturaleza y el propósito funcional de los programas educativos en las instalaciones del VETC también son motivo de preocupación, dada su orientación hacia la reeducación política. La XIM afirma que el propósito de los VETC es educar y rehabilitar a las personas que han sido influenciadas por el “extremismo”, incluso en “centros de educación y formación profesional y otros establecimientos de educación y transformación”.¹²⁵ El Libro Blanco del Gobierno sobre “Educación y formación profesional en Xinjiang” afirma que los VETC “imparten un plan de estudios que incluye el chino estándar hablado y escrito, el entendimiento de la ley, las habilidades vocacionales y la desradicalización”. Al examinar China en virtud del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), la Comisión de Expertos en Aplicación y Cumplimiento de Normas de la OIT expresó su inquietud por el hecho de que la política de formación profesional se llevara a cabo “al menos en parte, en entornos de alta seguridad y alta vigilancia”¹²⁶ y solicitó al Gobierno que reorientara el mandato de los centros de formación y educación profesional “pasando de la reeducación política basada en la detención administrativa hacia los objetivos generales del Convenio”, es decir, el pleno empleo productivo y libremente elegido.¹²⁷ El ACNUDH solicitó pero no recibió información del Gobierno sobre el plan de estudios y el sistema de reconocimiento de aptitudes en los centros. Sin embargo, los relatos de primera mano al ACNUDH revelaron un fuerte énfasis en las “enseñanzas políticas” y la rehabilitación basada en la autocrítica.¹²⁸ El Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Detención Arbitraria considera que estas medidas administrativas coercitivas¹²⁹ son “inherentemente arbitrarias”.¹³⁰

51. Por último, teniendo en cuenta que los criterios para la derivación a los centros de VETC se basan en gran medida en formas de identidad y expresión étnicas, religiosas y culturales, existe una gran inquietud por el hecho de que las privaciones de libertad en los centros de VETC se apliquen de forma discriminatoria, lo que agrava el carácter arbitrario de la detención en los centros.¹³¹

52. El Gobierno no ha publicado datos oficiales sobre el número de personas que se han reeducado en los VETC. En 2018, la Comisión de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial señaló que “las estimaciones del número de personas detenidas oscilan entre decenas de miles y más de un millón”, y pidió al Gobierno que proporcionara estadísticas de los últimos cinco años.¹³² En respuesta, el Gobierno afirmó que no era posible indicar el número de personas que participan en la educación y la formación, porque “es algo dinámico, ya que las personas van y vienen continuamente”,¹³³ posición que ha mantenido desde entonces.

53. Sin embargo, varios documentos y declaraciones oficiales del Gobierno dan indicaciones sobre la escala del programa. El Libro Blanco de 2019 sobre “La formación

¹²⁵ Artículos 38 y 39, XIM (después de la modificación de 2018) (traducción no oficial).

¹²⁶ Aplicación de las normas internacionales del trabajo 2022: Informe III (Parte A) Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 110.ª reunión, 2022, pág. 689.

¹²⁷ *Ibíd.*, pág. 520.

¹²⁸ Entrevistas del ACNUDH.

¹²⁹ Véase las explicaciones en el párrafo 29 (las derivaciones a los VETC son medidas administrativas) y en el párrafo 42 (las remisiones son involuntarias).

¹³⁰ Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (E/CN.4/1993/24), 12 de enero de 1993, pág. 20.

¹³¹ Véase el Informe del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria, A/HRC/36/37, 19 de julio de 2017, párrafo 48.

¹³² Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre los informes periódicos combinados 14º a 17º de China (incluidos Hong Kong (China) y Macao (China)), CERD/C/CHN/CO/14-17, párrafo 40 (a), 42 (h), 19 de septiembre de 2018.

¹³³ Información recibida de China sobre el seguimiento de las observaciones finales sobre sus informes periódicos combinados 14º a 17º, 9 de octubre de 2019, CERD/C/CHN/FCO/14-17, pág. 3.

profesional y la educación en Xinjiang” sugiere que estaba destinado no sólo a casos aislados, sino a “muchas personas”.¹³⁴ Además, algunos documentos y declaraciones del Gobierno, anteriores a 2017, ofrecen una visión sobre la percepción de las autoridades sobre la amenaza “extremista” en XUAR y las correspondientes necesidades de “educación”, lo que sugiere además la posibilidad de afectar a una proporción significativa de la población pertinente de XUAR.¹³⁵ Además, los documentos gubernamentales que son de dominio público y parecen creíbles se refieren no solo a la existencia de instalaciones de VETC en toda la extensión geográfica de XUAR, sino que indican que existe una burocracia a gran escala y una metodología para su funcionamiento e implementación.¹³⁶ Las imágenes de satélite disponibles de fuentes públicas también proporcionan indicios de muchas estructuras con elementos de seguridad, como muros altos, torres de vigilancia y vallas externas e internas con alambre de púas que parecen haber sido establecidas o ampliadas por todo XUAR desde 2016, al mismo tiempo que la campaña “Golpea con fuerza”.¹³⁷

54. Personas con conocimiento directo y experiencia personal de la detención en centros de VETC dijeron al ACNUDH que habían estado recluidas junto con muchas otras personas y que conocían personalmente a muchos otros familiares y amigos internados en centros de VETC. Como lo describió una persona, “todos los vecinos tenían a alguien en los campos o “lo llevaban a estudiar”, como ellos lo llaman”.¹³⁸ Las personas entrevistadas por el ACNUDH estuvieron recluidas en centros de VETC en al menos ocho lugares geográficos diferentes repartidos por todo la XUAR.

55. A falta de datos disponibles oficialmente, otros investigadores se han basado en una combinación de fuentes y puntos de datos para evaluar y estimar la magnitud de la población afectada. Estos incluyen documentos que parecen ser oficiales, avisos de licitación e imágenes de satélite que arrojan luz sobre la magnitud de las detenciones en los centros de VETC.¹³⁹ Algunos análisis también se basan en documentos que parecen proporcionar información sobre el estado de detención de los residentes de varias prefecturas y condados de XUAR. Según la metodología empleada, se ha estimado que entre el 10 y el 20 por ciento de la “población étnica” adulta de estos condados y municipios fue sometida a algún tipo de detención entre 2017 y 2018.¹⁴⁰

¹³⁴ En el extracto pertinente del Libro Blanco se afirma que en XUAR “*muchas personas han participado, o han sido instigadas, coaccionadas o incitadas a participar en actividades terroristas y extremistas, pero no han cometido delitos graves ni han causado un daño real*” (con énfasis).

¹³⁵ Véase, por ejemplo, a principios de 2015, cuando el secretario del partido del Departamento de Justicia de XUAR declaró a la agencia de noticias china Phoenix News que en un pueblo típico de XUAR, el 30 por ciento de las personas afectadas por el extremismo religioso necesitan ser “reeducadas”.

¹³⁶ Véase, por ejemplo, los “documentos de Xinjiang”, los “cables de China” y los “Archivos policiales de Xinjiang”.

¹³⁷ Véase “The Xinjiang Data Project” del Instituto Australiano de Política Estratégica (ASPI); véase también “China construyó recientemente una enorme infraestructura nueva para encarcelar a los musulmanes”, Buzzfeed news, M. Rajagopalan, A. Killings, C. Bushek, 27 de agosto de 2020. Véase también “Informe de instalaciones”, Base de datos de víctimas de Xinjiang. El Gobierno ha cuestionado la autenticidad de las imágenes de ASPI, véase Global Times, “Las maliciosas mentiras de un centro de estudios australiano contra China no pueden escapar a la justicia: Chinese FM”, 15 de octubre de 2020. Véase también Global Times “Xinjiang ofrece fotos de sitios reales para desacreditar las imágenes de satélite que son “evidencia” de “centros de detención”, 27 de noviembre de 2020, y las respuestas de ASPI, véase South China Morning Post, “Investigador australiano responde a un tabloide chino por el informe sobre Xinjiang”, 30 de noviembre de 2020, y N. Ruser en Twitter.

¹³⁸ Entrevista del ACNUDH.

¹³⁹ Véase, por ejemplo, una investigación de S. Zhang, <https://medium.com/@shawnwzhang>, y “Centros de detención en la región autónoma Uigur de Xinjiang”, base de datos de víctimas de Xinjiang.

¹⁴⁰ Véase “Reformarlos a fondo hacia una actitud de sano corazón”: La campaña de reeducación política de China en Xinjiang, A. Zenz, 15 de mayo de 2018. Véase “Lavar cerebros, limpiar corazones”: evidencia extraída de documentos del gobierno chino sobre la naturaleza y el alcance de la campaña de reclusión extrajudicial de Xinjiang, A. Zenz, *Journal of Political Risk*, vol. 7, núm. 11, noviembre de 2019, 24 de noviembre de 2019. Véase también “Más de 890.000 reclusos en campos de concentración uigures”, *Newsweek Japan*, 13 de marzo de 2018. Según los “Archivos policiales

56. Sobre la base de la información que dispone actualmente, el ACNUDH no está en condiciones de confirmar las estimaciones del número total de personas afectadas por el sistema VETC. Sin embargo, en conjunto, estas diferentes fuentes de información respaldan la conclusión de que el sistema de instalaciones VETC se concibió y operó a gran escala, abarcando la totalidad geográfica de la región. A falta de información verosímil que indique lo contrario, y si bien no se puede confirmar un número específico de detenidos en los centros del VETC, se puede extraer una conclusión razonable de la información disponible de que el número de personas en los VETC, al menos entre 2017 y 2019, fue muy significativo y comprendía una proporción sustancial de la población uigur y otras poblaciones minoritarias predominantemente musulmanas.

57. En resumen, sobre la base de la información examinada, es razonable concluir que en XUAR se produjo un patrón de detenciones arbitrarias a gran escala en los centros del VETC, al menos entre 2017 y 2019, que afectó a una proporción significativa de la comunidad uigur y otras minorías étnicas predominantemente musulmanas. El Gobierno ha indicado que las instalaciones del VETC están cerradas y que todos los “participantes se han graduado”,¹⁴¹ lo que sugiere que es posible que estas instalaciones ya no estén en uso. El ACNUDH no está en condiciones de confirmarlo, lo que se debe principalmente a la falta de información oficial o de otro tipo pertinente desde finales de 2019 y de acceso para la verificación sobre el terreno. En cualquier caso, siguen existiendo inquietudes considerables, sobre todo debido al hecho de que el marco legal y político que sustenta el funcionamiento del sistema VETC sigue vigente y, aunque no se emplea actualmente, podría volver a utilizarse en cualquier momento.

B. Detención a través del sistema de justicia penal

58. Además de la remisión masiva de personas a los centros de VETC, parece que se ha producido un marcado aumento de las detenciones penales, las condenas y la imposición de largas penas de prisión en XUAR.

59. La información gubernamental indica un aumento de los casos penales en 2018, lo que representa un aumento del 25,1 por ciento con respecto a la cantidad media de los cinco años anteriores. Del mismo modo, en 2019, la cifra fue un 19,2 por ciento superior a la media de los cinco años anteriores.¹⁴² El ACNUDH señala que China tiene, en general, una tasa de condenas del 99,9 por ciento en casos penales.¹⁴³ El Gobierno ha declarado que en muchos condados la proporción de acusados de minorías étnicas condenados por delitos penales es inferior a la proporción de minorías étnicas en la población total de esa región, sin

de Xinjiang”, las hojas de cálculo internas de Konasheer muestran la información personal de aproximadamente 286.000 personas (casi toda la población del condado en 2018), lo que indica que entre el 12,3 y el 12,7 por ciento de los adultos étnicos del condado estuvieron presuntamente detenidos de alguna forma en 2018.

¹⁴¹ Supra, nota 88 a pie de página.

¹⁴² Según información gubernamental, en 2018, los tribunales de Xinjiang aceptaron 74.300 casos, lo que representa un aumento del 25,1 por ciento con respecto a la cantidad media de los cinco años anteriores. En 2019, los tribunales aceptaron 70.800 casos, lo que representa un aumento del 19,2 por ciento con respecto a la cantidad media de los cinco años anteriores. Estas cifras difieren de las que figuran en los informes de la Fiscalía de Xinjiang, que sitúan el número de procesamientos en 135.546 en 2018. El Gobierno ha declarado que en algunas regiones de XUAR se produjeron diversas fluctuaciones en los casos penales. Por ejemplo, en la región de Aksu, los tribunales locales de los dos niveles de la región, según se informa, aceptaron 3.202 casos en 2014 y 5.081 casos en 2015, lo que representa un aumento del 58,7 por ciento. En 2016, según se informa, el número de casos disminuyó un 134,8 por ciento hasta alcanzar los 2.164 casos. En 2017, el número de casos aumentó un 100,3 por ciento hasta alcanzar los 4.335. En 2018, los tribunales aceptaron 5.644 casos, un 30,6 por ciento más que el año anterior.

¹⁴³ En 2020, la tasa de absolución fue del 0,0681 por ciento, véase el Informe sobre la labor del Tribunal Popular Supremo, cuarta sesión de la 13ª Asamblea Popular Nacional, el 8 de marzo de 2021, <https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-290831.html>. En 2019, la tasa de absolución fue del 0,0836 por ciento, véase el Informe sobre la labor del Tribunal Popular Supremo, presentado en la 13ª Asamblea Popular Nacional en la tercera sesión del Congreso, el 25 de mayo de 2020, <https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing - 231301.html>.

proporcionar datos desglosados sobre la proporción de minorías étnicas condenadas por terrorismo o delitos relacionados con la seguridad del Estado.

60. El Gobierno ha declarado que, entre 2013 y 2017, los tribunales de la XUAR resolvieron 297.000 casos penales.¹⁴⁴ Según las estadísticas oficiales, parece que la mayoría de estos casos se resolvieron en 2017.¹⁴⁵ Según la información del Gobierno, el número de detenidos en los organismos de seguridad pública de XUAR aumentó un 35 por ciento en 2017 y alrededor de un ocho por ciento en 2018, año tras año.

61. Otro cambio en 2017 fue el aumento del número de personas condenadas a cinco años o más. Antes de 2017, aproximadamente el 10,8 por ciento del número total de personas condenadas en XUAR habían sido condenadas a más de cinco años. En 2017, esa cifra se elevó al 87 por ciento de las sentencias. Según las estadísticas oficiales del Gobierno, solo durante 2017, los tribunales de XUAR condenaron a 86.655 acusados, es decir, 10 veces más que el año anterior, a penas de prisión de cinco años o más,¹⁴⁶ aunque tampoco es posible desglosar el número de acusados y condenados por delitos relacionados con el terrorismo o el “extremismo”.

62. Los datos siguen siendo incompletos y no se han facilitado los datos similares para 2020 y años posteriores.¹⁴⁷ Esto hace que sea difícil considerar estas estadísticas en el contexto de un período de tiempo más largo para determinar si puede haber sido un aumento o parte de una tendencia mayor, y si el aumento de las condenas afecta de manera desproporcionada a grupos específicos de la población. Sin embargo, incluso si el aumento en 2017-2018 fue a corto plazo, implica necesariamente un aumento significativo de la población carcelaria en Xinjiang que persiste hoy en día a medida que se siguen cumpliendo las condenas. En una declaración de abril de 2021, el Gobierno confirmó que casi un tercio de las 10.708 entradas del “Proyecto de datos de Xinjiang”, la “Base de datos de víctimas de Xinjiang” y la “Base de datos de justicia transicional uigur”, plataformas gestionadas por la sociedad civil utilizadas principalmente por familiares que buscan información sobre el paradero de sus seres queridos en XUAR, se refieren a condenados por delitos de terrorismo violento y delitos penales.¹⁴⁸

63. Además, la nueva construcción o ampliación de edificios, con elementos de alta seguridad, especialmente después de 2019, visibles a través de imágenes de satélite de fuentes públicas (Google Earth), parece sugerir un aumento del número de centros de detención que se están estableciendo probablemente para dar cabida al correspondiente aumento de reclusos, tanto en espera de juicio como tras la condena. Al mismo tiempo, las prisiones existentes se han ampliado en varios lugares. A modo de ejemplo ilustrativo, el centro de detención número 3 de Urumqi en Dabancheng ha aumentado considerablemente de tamaño entre 2018 a 2020, y el número de edificios en el complejo aumentó de 40 en 2018 a 68 en 2019 y 92 en 2020.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Esta cifra difiere de los datos contenidos en el Informe sobre la labor de la Fiscalía Popular de la República Popular China, 13ª sesión de la Región Autónoma de Uigur de Xinjiang, 23 de enero de 2018, que sitúa la cifra en 330.918 personas detenidas y 362.872 procesadas por diversos delitos penales entre 2013 y 2017.

¹⁴⁵ Véanse los informes anuales de la Fiscalía de la Región Autónoma de Uigur de Xinjiang.

¹⁴⁶ En 2016, 8.136 personas fueron condenadas a más de cinco años de prisión, cadena perpetua y pena de muerte. 22.459 personas fueron condenadas a menos de cinco años de prisión. El total es de 30.595. En 2017, 86.655 personas fueron condenadas a más de cinco años de prisión, cadena perpetua y pena de muerte, y 12.671 personas fueron condenadas a menos de cinco años. El total es 99.326. Las fuentes están archivadas en el ACNUDH (informes de la fiscalía para XUAR).

¹⁴⁷ Esta información se solicitó al Gobierno de China en marzo de 2021, que no ha respondido hasta la fecha.

¹⁴⁸ Séptima conferencia de prensa de la Región Autónoma Uigur de Xinjiang sobre temas relacionados con Xinjiang en Beijing, 9 de abril de 2021. Véase la transcripción en el sitio web de la Embajada de China en los Estados Unidos:
<https://www.mfa.gov.cn/ce/ceus//eng/zt/wonderfulxj/xinjiangpressconference/7thpress/t1894724.htm>.

¹⁴⁹ Esto concuerda con otra información que parece ser de carácter oficial, es decir, el discurso del ministro de Seguridad Pública, Zhao Kezhi, de junio de 2018, en el que, según se informa, declaró que “el año pasado, el Ministerio de Justicia seleccionó a 1500 agentes de policía de todo el país en



22 de abril de 2018 (imagen disponible en Google Earth)



19 de marzo de 2020 (imagen disponible en Google Earth)

64. El ACNUDH examinó una muestra cruzada de decisiones judiciales disponibles en casos de presunto terrorismo o “extremismo” con respecto a acusados de comunidades étnicas de XUAR durante el período 2014-2019. El número de decisiones judiciales pertinentes y de acceso público es limitado y puede no ser necesariamente representativo de la totalidad de la práctica judicial, pero las que están disponibles proporcionan información importante sobre la forma en que el poder judicial ha interpretado los actos de “extremismo” religioso.¹⁵⁰ Estas incluyen infracciones relativamente leves que, al parecer, se castigan con severidad; sentencias que hacen referencia a una conducta “extremista” a pesar de que ninguno de los cargos formales está relacionado con el terrorismo o el “extremismo”; los tribunales califican

dos tandas para apoyar a las prisiones de Xinjiang. Este año, el tercer grupo de 1000 oficiales ha entrado en Xinjiang para aliviar el grave problema del exceso de detenciones (en relación con la capacidad) en las prisiones de la Región Autónoma...” “En cuanto al aumento de la inversión, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma apoya 27 proyectos para ampliar las prisiones (existentes) y un proyecto de construcción de nuevas prisiones en la Región Autónoma, con una inversión total de 2.270 millones de yuanes”. Una vez finalizados todos los proyectos a finales de este año, la capacidad de las prisiones de la Región Autónoma y del Cuerpo aumentará en 57.300 personas...” Véanse los “Archivos policiales de Xinjiang” (traducción no oficial).

¹⁵⁰ El 9 de marzo de 2021, el ACNUDH solicitó información al Gobierno sobre la jurisprudencia de los tribunales chinos y las decisiones de los órganos administrativos que aplicaban políticas de lucha contra el terrorismo y el “extremismo”. No se ha recibido ninguna respuesta. Las muestras de decisiones y jurisprudencia disponibles públicamente se complementan además con documentos que parecen ser de carácter oficial y que indican de manera similar que el comportamiento religioso, como leer la Sagrada Escritura a otras personas o dejarse crecer la barba, puede dar lugar a largas sentencias penales, a menudo en virtud del artículo 293 del Código Penal de China (provocar peleas); véase, por ejemplo, los “Archivos policiales de Xinjiang”.

los actos de “extremistas” sin explicar por qué cumplen con las definiciones legales aplicables; el ataque aparente al comportamiento religioso subyacente en lugar del acto real por el que se procesa a la persona; y las indicaciones de un enfoque que considera que cualquier tipo de violación de la ley cometida por una persona musulmana es presumiblemente “extremista”.

65. El ACNUDH también examinó numerosos informes y datos que documentaban la detención y el encarcelamiento, a menudo con penas privativas de libertad prolongadas, de destacados académicos, artistas e intelectuales de la comunidad uigur, incluso durante el período de “Golpe duro”. Varios de estos casos han sido abordados por los mecanismos de derechos humanos de la ONU.¹⁵¹ Más allá de los problemas generales de derechos humanos ya identificados, el procesamiento penal y la detención de esas personas tienen un efecto perjudicial más amplio en la vida de su comunidad.

66. Esta información se complementa con relatos de primera mano recopilados por el ACNUDH de familiares extranjeros de uigures y kazajos que cumplen largas penas privativas de libertad por presuntos delitos relacionados con el terrorismo y el “extremismo”. Sus relatos proporcionan más información sobre cómo el comportamiento religioso y/o las actividades percibidas como “terroristas”, como viajar al extranjero o enviar fondos al extranjero, han sido severamente penalizados y castigados en XUAR.¹⁵²

67. Si bien no es posible determinar específicamente en qué medida el drástico aumento de las tasas de encarcelamiento en los últimos años ha provocado detenciones arbitrarias sobre la base de la información disponible en este momento, la información examinada por el ACNUDH suscita preocupaciones más amplias. Esto es en el contexto de cómo la justicia penal puede estar dando lugar a patrones más amplios de privación arbitraria de libertad en el contexto del sistema de justicia penal, ya que es caracterizado por definiciones de delitos demasiado amplios y vagos,¹⁵³ por los límites a las garantías procesales y la falta de independencia judicial.¹⁵⁴

68. En resumen, la tendencia al aumento del número y la duración de los encarcelamientos a través del sistema de justicia penal en XUAR sugiere claramente que se ha producido un cambio hacia el encarcelamiento formal como principal medio de encarcelamiento y privación de libertad a gran escala. Esto es motivo de especial inquietud dadas las vagas y amplias definiciones de terrorismo, “extremismo” y delitos relacionados con la seguridad pública en la legislación penal nacional ya que pueden dar lugar a procesos penales y a la imposición de largas penas privativas de libertad, incluso por delitos leves o por participar en conductas protegidas por la ley internacional de los derechos humanos.

¹⁵¹ Véase, por ejemplo, el comunicado de prensa conjunto de los Procedimientos Especiales: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/12/china-urged-disclose-location-uyghur-academic-tashpolat-tiyip>, 26 de diciembre de 2019; y la comunicación conjunta de los Procedimientos Especiales, AL CHN 4/2021, 28 de abril de 2021. Véase también la determinación del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria A/HRC/WGAD/2014/3, 21 de julio de 2014.

¹⁵² Entrevistas del ACNUDH.

¹⁵³ Debe recordarse que, además de los delitos de terrorismo y “extremismo” excesivamente amplios y vagos examinados anteriormente, la legislación penal china está repleta de otros delitos de seguridad pública imprecisos y de amplio alcance. Algunos ejemplos incluyen incitar al odio o la discriminación étnica “si las circunstancias son graves” (artículo 249, CL, versión 2021), reunir a una multitud que perturba el “orden social” (artículo 290, versión CL 2021) o “provocar peleas y causar problemas” (artículo 293, CL, versión 2021) (traducciones no oficiales). Esto se puede utilizar fácilmente para castigar actos menores o formas legítimas de disidencia. Véase también Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, 3 de febrero de 2015, CAT/C/CHN/CO/5, párrafo 36.

¹⁵⁴ Los mecanismos de derechos humanos de la ONU han criticado la independencia del poder judicial en la práctica. Véase, por ejemplo, las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CESCR) sobre el segundo informe periódico de China, párrafo 10, 13 de junio de 2014; y las Observaciones finales del Comité contra la Tortura (CAT), párrafos 22-23d, 3 de febrero de 2015, CAT/C/CHN/CO/5.

V. Condiciones y tratamiento en los “centros de educación y formación profesional”

69. Se han presentado reiteradas denuncias sobre condiciones adversas y malos tratos a los detenidos por parte de las autoridades en los centros del VETC. El Gobierno ha negado tales alegatos y afirma en su Libro Blanco de 2019 sobre “La formación profesional y la educación en Xinjiang” que se respetan plenamente los derechos de los “alumnos”.

70. Los ex detenidos entrevistados por el ACNUDH habían pasado períodos de tiempo, por lo general de dos a 18 meses, en centros de ocho ubicaciones geográficas diferentes de XUAR, incluidas las prefecturas autónomas de Kazaja de Ili, Aksu, Bayingol, Hotan, Karamay y Urumqi.¹⁵⁵ Dos tercios de los veintiséis ex detenidos entrevistados declararon haber sido sometidos a un trato que equivaldría a tortura u otras formas de malos tratos, ya sea en los propios centros del VETC o en el contexto de los procesos de derivación a los centros VETC. Estas denuncias de malos tratos tuvieron lugar durante los interrogatorios¹⁵⁶ o como forma de castigo por una (supuesta) infracción.¹⁵⁷ Entre sus relatos figuraban haber sido golpeados con porras, incluidas porras eléctricas, mientras estaban atados en una llamada “silla tigre”;¹⁵⁸ haber sido sometidos a interrogatorios derramando agua en la cara; reclusión prolongada en régimen de aislamiento; y obligados a permanecer inmóviles en taburetes pequeños durante períodos prolongados. Las personas que denunciaron haber sido golpeadas para obtener confesiones dijeron que las habían llevado a salas de interrogatorio separadas de las celdas o dormitorios donde se alojaban las personas. Más de dos tercios de las personas también informaron que, antes de ser trasladadas a un centro de VETC, estuvieron recluidas en comisarías de policía, donde describieron casos similares de golpizas mientras también estaban inmovilizadas en una “silla tigre” en esas instalaciones.¹⁵⁹

¹⁵⁵ De conformidad con su metodología estándar, en los casos de tortura o violencia sexual y de género, el ACNUDH se ha basado predominantemente en las declaraciones de primera mano de las víctimas y los testigos cuando se consideran crebles y se ajustan a otra información conocida. Además, el ACNUDH también revisó docenas de relatos de víctimas y testigos a disposición del público para comprender la naturaleza de los alegatos presentados y su contexto general. Sin embargo, las conclusiones del ACNUDH sobre esta cuestión se basan en sus propias entrevistas y en su análisis contextual de las leyes aplicables, las declaraciones sobre política y otros documentos de código abierto.

¹⁵⁶ Entrevistas del ACNUDH.

¹⁵⁷ Entrevistas del ACNUDH.

¹⁵⁸ Las “sillas Tiger” son generalmente dispositivos mediante los cuales las manos y los pies de una persona quedan atados a una silla. Esto suele ir acompañado de palizas u otras formas de tortura. Véase las preocupaciones del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas sobre el uso de las “sillas de interrogatorio” en las observaciones finales sobre China, 3 de febrero de 2016, CAT/C/CHN/CO/5, párrafo 26: “*En este sentido, el Comité expresa su preocupación por la explicación del Estado parte de que el uso de la llamada “silla de interrogatorio” está justificado “como medida de protección para evitar que los sospechosos se escapen, se autolesionen o ataquen al personal”, lo que es muy improbable durante un interrogatorio.*” El uso de “sillas tigre” en los VETC se describió con más detalle en los “Archivos policiales de Xinjiang”, que incluían una serie de instrucciones internas para los VETC que hacían referencia a: (i) que los guardias de policía estuvieran armados; (ii) medidas correctivas y castigos para los responsables de intentar escapar, incluidas las órdenes de disparar a matar (iii) se obligará a las personas que soliciten tratamiento médico a llevar equipo de inmovilización [es decir, grilletes] (iv) grilletes y capuchas que llevarán los participantes durante los traslados; v) todos los participantes son interrogados al registrarse y se someten a un examen médico. Estos protocolos policiales van acompañados además de fotografías que muestran el funcionamiento interno de los centros, donde se ve a los detenidos con grilletes y capuchas junto a guardias de policía armados.

¹⁵⁹ Entrevistas del ACNUDH. El ACNUDH también recibió ciertas denuncias de muertes sospechosas ocurridas bajo custodia en el contexto de los VETC y otros centros de detención. Sin embargo, no se han podido verificar con el estándar requerido. El ACNUDH recuerda que los órganos creados en virtud de tratados de la ONU también han expresado su inquietud por las denuncias de torturas, malos tratos y muertes bajo custodia de determinadas minorías étnicas, incluidos los uigures. Véase Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales sobre China, CERD/C/CHN/CO/14-17, 19 de septiembre de 2018, párrafos 38 y 39.

71. También se denunciaron formas de malos tratos además de las relacionadas con los interrogatorios y el castigo. Varios entrevistados describieron haber estado encadenados durante parte de su período de reclusión en centros de VETC.¹⁶⁰ El hambre constante fue un tema consistente en sus relatos y en consecuencia, la pérdida de peso significativa o grave durante sus períodos en los centros.¹⁶¹ También hablaron de la vigilancia constante y de que las luces de los dormitorios y celdas estaban encendidas durante toda la noche, lo que les impedía dormir.¹⁶² Los entrevistados describieron cómo las personas en los dormitorios o celdas tenían que trabajar turnos de noche de dos horas para asegurarse de que sus compañeros de celda no rezaban ni violaban las reglas durante la noche.¹⁶³ Algunos también señalaron que no se les permitía hablar su propio idioma (ya fuera uigur o kazajo) y que no podían practicar su religión, como rezar, lo que consideraban una dificultad adicional.¹⁶⁴ Esto se vio agravado aún más por las “enseñanzas políticas”, que consistían en tener que aprender y memorizar las llamadas “canciones rojas” y otros materiales oficiales del Partido. Los entrevistados se refirieron constantemente a esto como un aspecto omnipresente de su estancia en las instalaciones del VETC, y¹⁶⁵ uno de los entrevistados describió su experiencia de la siguiente manera: “Nos obligaban a cantar canción patriótica tras canción patriótica todos los días, lo más alto posible y hasta que doliera, hasta que nuestras caras se enrojecieran y las venas aparecieran en nuestra cara”.¹⁶⁶

72. Casi todos los entrevistados describieron la administración regular de inyecciones, píldoras o ambas, así como de la recolección periódica de muestras de sangre en las instalaciones del VETC. Los entrevistados fueron consistentes en sus descripciones de cómo los medicamentos administrados los hacían sentir somnolientos. Un entrevistado, por ejemplo, describió el proceso de la siguiente manera: “Recibimos un comprimido al día. Parecía una aspirina. Estábamos en fila y alguien con guantes nos revisaba la boca sistemáticamente para asegurarse de que nos la habíamos tragado”.¹⁶⁷ Si bien la frecuencia de estas intervenciones y tratamientos médicos variaba según los entrevistados, tanto las inyecciones como la administración de lo que se denominaron “píldoras blancas” se produjeron al principio de su internación y durante su estancia en los VETC. Ninguno de los entrevistados estaba debidamente informado sobre estos tratamientos médicos, ni se sentía en condiciones de rechazarlos. En tales circunstancias, no se puede deducir el consentimiento informado.

73. Algunos también hablaron de diversas formas de violencia sexual, incluidos algunos casos de violación, que afectaban principalmente a las mujeres. Estos relatos incluían haber sido obligado por los guardias a practicar sexo oral en el contexto de un interrogatorio y diversas formas de humillación sexual, incluida la desnudez forzada. Los relatos describían de manera similar la forma en que las violaciones tenían lugar fuera de los dormitorios, en habitaciones separadas sin cámaras. Además, varias mujeres relataron haber sido sometidas a exámenes ginecológicos invasivos, incluida una mujer que describió que se habían llevado a cabo en un entorno grupal que “hacía que las ancianas se avergonzaran y las niñas lloraran”,¹⁶⁸ porque no entendían lo que estaba sucediendo. El Gobierno ha negado rotundamente estas denuncias, a menudo mediante ataques personales o de género contra las mujeres que han denunciado públicamente estas denuncias.¹⁶⁹

¹⁶⁰ Entrevistas del ACNUDH.

¹⁶¹ Entrevistas del ACNUDH.

¹⁶² Entrevistas del ACNUDH.

¹⁶³ Entrevistas del ACNUDH.

¹⁶⁴ El Libro Blanco de 2019 sobre la educación y la formación profesional en Xinjiang afirma explícitamente que “los centros practican una separación entre la educación y la religión en su gestión, lo que significa que los alumnos no deben organizar ni participar en actividades religiosas allí, sino que pueden decidir por su cuenta si lo hacen de forma legal cuando lleguen a casa”.

¹⁶⁵ Entrevistas del ACNUDH.

¹⁶⁶ Entrevista del ACNUDH.

¹⁶⁷ Entrevista del ACNUDH.

¹⁶⁸ Entrevista del ACNUDH.

¹⁶⁹ Véase, por ejemplo, la conferencia de prensa habitual del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China, Wang Wenbin, el 23 de febrero de 2021; véase también Global Times “Los llamados detenidos de Xinjiang mienten sobre historias de “víctimas” sobre centros de formación:

74. Varios entrevistados declararon que padecían problemas de salud persistentes como resultado de las duras condiciones y el trato que, según dijeron, habían sufrido en los centros.¹⁷⁰ Algunos de los entrevistados también describieron su estancia en los centros como una “tortura psicológica”, debido a la incertidumbre sobre los motivos de su detención, la duración de su estancia, sus condiciones, la constante atmósfera de miedo y falta de contacto con el mundo exterior, especialmente con sus familias, el estrés y la ansiedad asociados a la vigilancia constante. Como dijo un entrevistado, “lo peor era que nunca sabías cuándo te dejarían salir”.¹⁷¹ Muchos de los entrevistados informaron de las consecuencias psicológicas a largo plazo de sus períodos de reclusión en los centros de VETC, incluida la sensación de trauma.

75. Los relatos sistemáticos de primera mano sobre las condiciones y el trato de los detenidos revelaron múltiples y graves problemas de derechos humanos. En primer lugar, señalaron la violación de la obligación fundamental de tratar a las personas privadas de libertad con humanidad y dignidad¹⁷² y de la prohibición absoluta de la tortura y otras formas de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.¹⁷³ Además, las condiciones y el trato acumulativo que caracterizaba su vida diaria en las instalaciones del VETC constituían violaciones de las normas básicas para el trato humano de los detenidos.¹⁷⁴ Estas condiciones, especialmente cuando se experimentan durante períodos prolongados o de forma recurrente, también pueden provocar un sufrimiento físico y mental lo suficientemente grave como para constituir tortura u otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

76. También inquieta el derecho a la salud de las personas privadas de libertad en los centros VETC. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental,¹⁷⁵ incluidas las personas privadas de libertad. Esto incluye el derecho a controlar la salud y el cuerpo y el derecho a no ser objeto de interferencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos médicos no consentidos.¹⁷⁶ Garantizar el consentimiento informado es fundamental para lograr el disfrute del derecho a la salud a través de prácticas, políticas e investigaciones que respeten la autonomía individual, la

gobierno regional”, 3 de diciembre de 2019; véase también BBC “El costo de hablar en contra de China”, J. Gunter, 31 de marzo de 2021 y Reuters “China responde a las críticas de los uigures con ataques explícitos contra mujeres testigos”, C. Cadell, 1 de marzo de 2021.

¹⁷⁰ Entrevistas del ACNUDH.

¹⁷¹ Entrevista del ACNUDH.

¹⁷² Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha descrito este derecho como expresión de “una norma de derecho internacional general no sujeta a derogación”. Véase Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general núm. 29 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11), párrafo 13a. Véanse también las Reglas mínimas revisadas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela), aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/70/175 (17 de diciembre de 2015).

¹⁷³ China es miembro partícipe de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Véase también el artículo 5 de la UDHR y el artículo 7 del ICCPR. La prohibición de la tortura se considera una norma del derecho internacional consuetudinario, así como una norma imperativa del derecho internacional que no admite derogaciones.

¹⁷⁴ Algunos ejemplos incluyen celdas o dormitorios atestados de gente, condiciones insalubres, falta de sueño, falta de privacidad, intimidación o humillación sexual, alimentación insuficiente, atención médica inadecuada, posturas estresantes y prolongadas, incapacidad de comunicarse con la familia, incapacidad de usar el idioma nativo y practicar la propia religión, incertidumbre sobre la fecha de liberación, tratamiento médico no consensuado, reeducación política y vivir bajo la amenaza constante de violencia.

¹⁷⁵ Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁷⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general N° 14 (E/C.12/2000/4), párrafo 8. Además, el relator especial de la ONU sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes ha argumentado que “los tratamientos médicos de naturaleza intrusiva e irreversible, cuando carecen de un propósito terapéutico, pueden constituir tortura o malos tratos cuando se imponen o administran sin el consentimiento libre e informado de la persona afectada”, véase el Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, A/HRC/22/53, párrafo 32.

autodeterminación y la dignidad humana.¹⁷⁷ El derecho a la salud también se extiende a los determinantes subyacentes de la salud, como el acceso al agua potable y segura, a un saneamiento adecuado, al suministro adecuado y seguro de alimentos y nutrición, entre otros.¹⁷⁸

77. Además, existe una grave preocupación por la respuesta del Gobierno a las denuncias de violaciones de los derechos humanos en el contexto de los VETC, y por la aparente falta de mecanismos de reparación. Si bien algunas leyes prevén en principio sanciones para los funcionarios que abusen de su poder o no cumplan con sus funciones, el ACNUDH no tiene conocimiento de ningún caso individual de imposición de tales sanciones. Del mismo modo, el marco político del Gobierno no hace referencia a ningún mecanismo de supervisión independiente del funcionamiento de los VETC que pueda realizar inspecciones o mediante el cual las personas interesadas puedan apelar la decisión de obligarlas a asistir al programa de VETC o de investigar las denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos a lo largo del proceso.¹⁷⁹ Si bien un pequeño número de relatos de primera mano hacían referencia a algún tipo de visitas externas de funcionarios que, en ocasiones, tenían lugar en centros de VETC, sus descripciones no indican que se organizaran de manera que las personas pudieran denunciar los abusos.¹⁸⁰ En resumen, estas circunstancias suscitan serias dudas en cuanto a la disponibilidad, en la práctica, de recursos efectivos contra las violaciones de los derechos de los detenidos, y las inquietudes expresadas en 2016 por el Comité contra la Tortura de la ONU, que instaba a China a “establecer un mecanismo de supervisión independiente para garantizar una investigación rápida, imparcial y efectiva de todas las denuncias de tortura y malos tratos”, siguen siendo válidas.¹⁸¹

78. En conclusión, las descripciones de las detenciones en los VETC en el período comprendido entre 2017 y 2019 recopiladas por el ACNUDH se caracterizaron por patrones de tortura u otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y otras violaciones del derecho de las personas privadas de libertad a ser tratadas con humanidad y dignidad, así como violaciones del derecho a la salud. También se denunciaron casos de violencia sexual y de género (SGBV) en los centros de VETC, incluida la violación, que también parecen creíbles y constituirían en sí mismos actos de tortura u otras formas de malos tratos. Sobre la base de la información disponible actualmente, no es posible sacar conclusiones más amplias sobre la medida en que puede haber habido patrones más amplios de violencia sexual y de género en los centros de VETC. El hecho de que el Gobierno haya negado rotundamente todas las acusaciones, así como sus humillantes ataques por motivos de género contra quienes se han presentado para compartir sus experiencias, han agravado la indignidad y el sufrimiento de los supervivientes.

VI. Otras preocupaciones en materia de derechos humanos

79. Se han presentado nuevas denuncias sobre los efectos negativos más amplios de la campaña “Golpea con fuerza” y las políticas asociadas en XUAR sobre los derechos humanos de las personas pertenecientes a comunidades étnicas, más allá de los aspectos de la privación de libertad a gran escala de determinadas categorías de personas ya descritos en esta evaluación. Se han presentado demandas, específicamente en términos de restricciones

¹⁷⁷ Véase el informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, A/64/272.

¹⁷⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general núm. 14, E/C.12/2000/4, párrafo 11.

¹⁷⁹ El artículo 62 de la XIM (versión posterior a la enmienda de 2018), por ejemplo, establece que el personal de las instituciones antiterroristas y los departamentos pertinentes que “no desempeñen sus funciones en la labor antiterrorista” puede ser reprendido y educado, puede recibir sanciones administrativas cuando las circunstancias sean graves y responsabilidad penal cuando se haya cometido un delito (traducción no oficial). El artículo 94 de la CTL, a su vez, sanciona el abuso de poder del personal de las instituciones antiterroristas y “otras conductas que violen las leyes o la disciplina”, y establece que “todas las unidades y personas tienen derecho a denunciarlo o formular una acusación al departamento competente” (traducción no oficial).

¹⁸⁰ Entrevistas del ACNUDH.

¹⁸¹ Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de China, 3 de febrero de 2016, CAT/C/CHN/CO/5, párrafo 23.

indebidas a la identidad, la expresión cultural, lingüística y religiosa, al derecho a la privacidad y la circulación, al derecho de reproducción, empleo y a los derechos laborales. Muchos de ellos reflejan tendencias más amplias en las regiones de minorías étnicas que han sido destacadas por los mecanismos de derechos humanos de la ONU durante muchos años. Estos se analizan a continuación.

A. Identidad y expresión religiosa, cultural y lingüística

80. El derecho de los miembros que pertenecen a minorías a estar protegidos contra la discriminación está consagrado en la Constitución de China y en la Ley de autonomía étnica regional,¹⁸² y se ha reiterado en numerosos documentos de política oficiales sobre igualdad, unidad, autonomía étnica regional y prosperidad común para todos los grupos étnicos.¹⁸³ El Gobierno ha negado sistemáticamente las acusaciones de discriminación contra los uigures y otras minorías predominantemente musulmanas en XUAR, y destaca la representación de las minorías étnicas en el gobierno regional y en el Congreso Nacional del Pueblo. Sin embargo, numerosos mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su inquietud por las restricciones a los derechos culturales y los derechos a la libertad de religión y expresión en las regiones de minorías étnicas, incluida la XUAR, en los últimos años.¹⁸⁴

81. En el contexto de la aplicación de las supuestas estrategias de lucha contra el terrorismo y el “extremismo” del Gobierno, estas inquietudes se han agudizado mediante una regulación cada vez más estricta de la práctica religiosa.

82. La libertad de religión y las “actividades religiosas normales” están protegidas en la Constitución de China,¹⁸⁵ y el Gobierno cita que más de 20 millones de personas siguen el islam en las provincias y regiones de toda China. Sin embargo, las leyes y otros textos legales aplicables en China en general y en XUAR regulan la religión de manera detallada, intrusiva y particularmente controladora. Las actividades religiosas solo están permitidas en lugares aprobados por el Gobierno, realizadas por personal acreditado por el Gobierno y sobre la base de las enseñanzas y publicaciones aprobadas por el Gobierno.¹⁸⁶ La actividad religiosa está estrictamente prohibida en “instituciones estatales, escuelas de educación nacional, instituciones públicas y otros lugares”.¹⁸⁷ Los niños y niñas no pueden participar en actividades religiosas.¹⁸⁸ Sin embargo, el Gobierno indicó que aboga por una forma de “Islam con características chinas” que se adhiera a las creencias fundamentales, pero que se adaptara mejor a la sociedad china y pudiera desempeñar un papel positivo en el desarrollo económico y social de China.

83. La campaña “Golpea con fuerza” ha llevado a la adopción o enmienda de varios instrumentos legales para endurecer aún más la regulación de la religión, lo que ha dado lugar a la regulación de la religión, incluida la obligación de “cualquier organización o individuo

¹⁸² Artículo 4 de la Constitución de la República Popular China; artículo 9 de la Ley de autonomía étnica regional.

¹⁸³ Véase, por ejemplo, el Libro Blanco “Respetar y proteger los derechos de todos los grupos étnicos en Xinjiang” publicado el 14 de julio de 2021 por la Oficina de Información del Consejo del Estado de China.

¹⁸⁴ Véase, por ejemplo, las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/CHN/CO/2, 13 de junio de 2014, párr. 36; las observaciones finales del Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW/C/CHN/CO/7-8, 14 de noviembre de 2014, párrs. 35 (b) y 47; las observaciones finales sobre los informes periódicos combinados 14° a 17° de China (incluidos Hong Kong (China) y Macao (China)), CERD/C/CHN/CO/14-17, párrs. 40 (b), 40 (c), 41 (e), 41 (f), 19 de septiembre de 2018. Véase también varias comunicaciones del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, el Relator Especial sobre la libertad de religión y de creencias y otros procedimientos especiales: CHN 1/2018; CHN 21/2018; CHN 18/2019.

¹⁸⁵ Artículo 36, Constitución de la República Popular China.

¹⁸⁶ Véase el Reglamento de Asuntos Religiosos de Xinjiang (XRAR), enmendado en 2014, y el Reglamento de Asuntos Religiosos (RAR), enmendado en 2017. Véase también el Libro Blanco del Consejo de Estado de la República Popular China sobre la libertad de creencias religiosas en Xinjiang, junio de 2016.

¹⁸⁷ Artículo 31, XRAR (traducción no oficial).

¹⁸⁸ Artículo 37, XRAR (traducción no oficial).

de resistir conscientemente el extremismo religioso y las actividades religiosas ilegales”.¹⁸⁹ Como se ha destacado anteriormente, el término “extremismo” se define de manera amplia, mientras que los instrumentos jurídicos incluyen una lista de las “principales expresiones de extremismo”¹⁹⁰ que, en la práctica, van acompañadas de listas de “señales”¹⁹¹ de “extremismo religioso” para ayudar a los funcionarios y al público en general a identificar el comportamiento “extremista” en la comunidad.¹⁹² Estas “expresiones” y “señales” incluyen conductas que, dadas las circunstancias, pueden ser motivo de preocupación legítima, como “incitar a la “yihad”, promover y llevar a cabo actividades terroristas violentas”,¹⁹³ pero tienen un alcance mucho más amplio y abarcan una gama excepcionalmente amplia de actos que, en sí mismos, constituyen el ejercicio de las libertades fundamentales protegidas relacionadas con el disfrute de la vida cultural y religiosa por parte de estas comunidades. Estas incluyen llevar hiyab y barbas “anormales”; ampliar el alcance del término “halal”; cerrar restaurantes durante el Ramadán; participar en actividades religiosas en todos los condados “sin motivo válido”; utilizar redes privadas virtuales (VPN), redes sociales e Internet para enseñar las escrituras y predicar; y dar a los hijos un nombre musulmán.¹⁹⁴ También incluyen diversas formas de disidencia y violaciones de otras leyes y políticas, incluidas las relacionadas con la planificación familiar, como señales de “extremismo”.

84. Esta interpretación excepcionalmente amplia del “extremismo”, que a menudo se refiere explícitamente a los principios básicos de la religión y la práctica islámica, hace que prácticamente todas esas conductas constituyan una posible violación de la regulación de la religión y de la política gubernamental más amplia en el ámbito de la política de “lucha contra el extremismo”, con el consiguiente riesgo de sanción penal y/o reeducación. Se crea así un entorno en el que las prácticas o expresiones religiosas o culturales se confunden con el “extremismo” y pueden tener graves consecuencias para las personas así identificadas.¹⁹⁵

85. Junto a las crecientes restricciones a las expresiones de la práctica religiosa musulmana, hay informes recurrentes sobre la destrucción de sitios religiosos islámicos, como mezquitas, santuarios y cementerios, especialmente durante el período de la campaña “Golpea con fuerza”. Según el Gobierno, 20.000 de las 35.000 mezquitas que hay en todo el país están ubicadas en XUAR.¹⁹⁶

Sin embargo, varios investigadores, que se basan principalmente en un análisis detallado de las imágenes de satélite disponibles públicamente, consideran que en los últimos años se ha destruido un gran número de mezquitas en XUAR.¹⁹⁷ Esta tendencia también ha sido

¹⁸⁹ Artículo 5.3, XRAR (traducción no oficial).

¹⁹⁰ Artículo 9, XRD (traducción no oficial).

¹⁹¹ Véase Oficina de Seguridad Pública de Nanchang, “75 Religious Extremes”, 8 de septiembre de 2015.

¹⁹² Global Times “Los condados de Xinjiang identifican 75 formas de extremismo religioso”, 25 de diciembre de 2014.

¹⁹³ Señal 4 en la lista de 75 señales de extremismo religioso (traducción no oficial).

¹⁹⁴ Artículo 9.8, XRD (“selección irregular de nombres” como señal prohibida de “extremismo”). Véase también los informes de los medios de comunicación con ejemplos de nombres que, según se informa, se consideran excesivamente islámicos, como Hajj, Jihadi, La Meca y Mohamed: Associated Press, “China prohíbe la lista de nombres islámicos en la agitada región de Xinjiang”, G. Shih, 27 de abril de 2017. El ACNUDH no está en condiciones de confirmar estos ejemplos ni la medida en que dicha política se aplica y se hace cumplir en toda XUAR.

¹⁹⁵ Varias de las personas entrevistadas por el ACNUDH hablaron de manera creíble de este endurecimiento de las restricciones a la libertad de religión en XUAR desde 2015, incluidas las restricciones impuestas a la oración, la conservación de los Coranes y el acceso a las mezquitas.

¹⁹⁶ Sin embargo, no hay datos oficiales disponibles con respecto a la ubicación de estos sitios, lo que ha dificultado la verificación de las supuestas pautas de destrucción. Véase Global Times, “Las mezquitas de Xinjiang se han multiplicado por diez”, 3 de marzo de 2015. Esta cifra fue reiterada por el presidente de la Asociación Islámica de China: véase Global Times, “Adaptar el Islam a las condiciones locales, el mejor camino para el desarrollo de la sociedad china: director de la asociación islámica”, 8 de febrero de 2021.

¹⁹⁷ Véase, por ejemplo, Instituto Australiano de Política Estratégica, “Eliminación cultural, rastreo de la destrucción de los espacios islámicos en Xinjiang”, 2020; “¿Se están destruyendo las mezquitas históricas de Xinjiang?” Bellingcat publicó una investigación el 5 de abril de 2019; “Demolición de

reportada por periodistas de investigación que han visitado la región y han comparado las imágenes de satélite con las condiciones físicas actuales de los sitios geográficos en cuestión.¹⁹⁸ El Gobierno, por su parte, ha negado sistemáticamente los alegatos de desalojo o destrucción indebidas de lugares religiosos y ha sugerido, en cambio, que las mezquitas están en mal estado, que se están reconstruyendo por motivos de seguridad, que se protegen los entierros básicos y las costumbres funerarias, mientras que las instalaciones de los cementerios han ido mejorando.¹⁹⁹ El Gobierno también ha declarado que “personas de diferentes grupos étnicos en algunos lugares han reubicado los cementerios por su propia voluntad”.²⁰⁰

86. El análisis de las imágenes de satélite de dominio público indica que muchos sitios religiosos parecen haber sido retirados o se han modificado sus rasgos identificativos y sus características, como la eliminación de minaretes. Un ejemplo ilustrativo es la transformación del Santuario Imam Asim, ubicado en el sur de Xinjiang, al norte de la ciudad de Hotan (ver imágenes a continuación). Antiguamente era un lugar de peregrinación para los uigures y otras comunidades musulmanas, que incluía la tumba del imán, una mezquita y varias tumbas relacionadas. Las imágenes de satélite obtenidas de Google Earth, entre diciembre de 2017 y junio de 2020, muestran el santuario demolido y la lápida, que solía estar rodeada de banderas de peregrinos, desaparecida.

Santuario del Imam Asim:²⁰¹

Ubicación: 37°14'28"N 80°3'6"E

Marzo de 2012: Edificios visibles en el sitio del santuario



la fe: destrucción y profanación de mezquitas y santuarios uigures”, Uyghur Human Rights Project, 28 de octubre de 2019.

¹⁹⁸ Véase, por ejemplo, Reuters, “Las mezquitas desaparecen mientras China se esfuerza por construir un Xinjiang hermoso”, 23 de mayo de 2021, y New York Times, “China está borrando mezquitas y preciosos santuarios en Xinjiang”, 25 de septiembre de 2020.

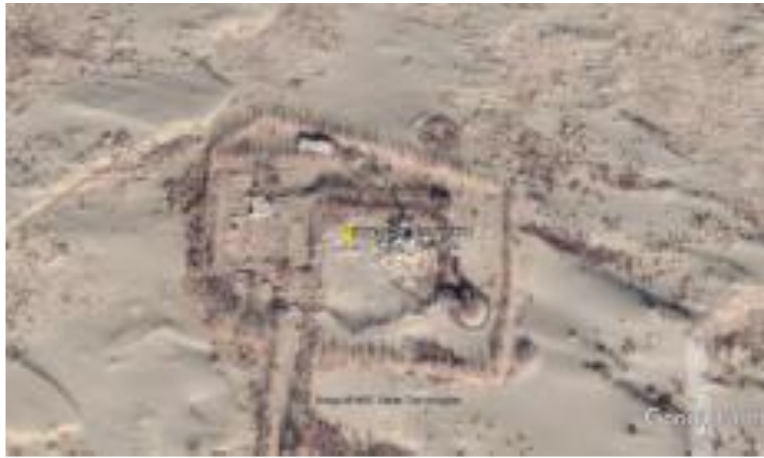
¹⁹⁹ Según el Gobierno, “... los lugares que se han deteriorado, los departamentos gubernamentales interesados, de conformidad con la Ley de planificación urbana y rural y respetando los deseos de los creyentes religiosos, han resuelto los posibles riesgos de seguridad mediante la reconstrucción, la reubicación o la expansión, garantizando así la práctica segura y ordenada de la religión” Véase el Libro Blanco, “Respetar y proteger los derechos de todos los grupos étnicos en Xinjiang”, Oficina de Información del Consejo de Estado, 14 de julio de 2021. Véase también Xinhua, “Fact Check: Lies on Xinjiang-related issues versus the truth”, 5 de febrero de 2021.

²⁰⁰ Xinhua, “Verificación de datos: mentiras sobre temas relacionados con Xinjiang versus la verdad”, 5 de febrero de 2021.

Véase también Global Times, “El gobierno de Xinjiang niega las informaciones de los medios de comunicación extranjeros sobre el 'derribo de mezquitas' y afirma que las está reconstruyendo por la seguridad de los musulmanes”, 19 de abril de 2021.

²⁰¹ Evolución del sitio. Todas las imágenes están protegidas por derechos de autor de Maxar Technologies a través de Google Earth.

Diciembre de 2017: Se demolieron edificios antes de esta fecha



Junio de 2020: los restos de edificios ya no son visibles



87. Si bien el ACNUDH no puede llegar a conclusiones firmes en este momento sobre el alcance de la destrucción de los lugares religiosos, debido a la falta de un acceso significativo a los sitios y de una información más completa por parte del Gobierno, estos informes siguen siendo sumamente preocupantes.

88. Los mecanismos de derechos humanos de la ONU también han expresado su preocupación por el respeto de los derechos lingüísticos de las minorías étnicas, que en principio están protegidos por la legislación china.²⁰² Por ejemplo, en 2014, en su examen periódico de China, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas expresó su inquietud por el hecho de que las minorías étnicas siguieran enfrentándose a graves restricciones en la realización de su derecho a participar en la vida cultural, incluido el derecho a utilizar y enseñar las lenguas, la historia y la cultura minoritarias, así como a practicar su religión libremente.²⁰³

²⁰² Véase el artículo 4 de la Constitución de la República Popular China: “Todos los grupos étnicos tendrán la libertad de usar y desarrollar sus propios idiomas hablados y escritos y de preservar o reformar sus propias tradiciones y costumbres”, y el artículo 121, que establece que las instituciones gubernamentales de las regiones autónomas de China “emplean el idioma o los idiomas hablados y escritos de uso común en la localidad”. La Ley de autonomía étnica regional también incluye garantías para la libertad de los grupos étnicos de hablar y desarrollar su propio idioma. Véase, por ejemplo, el artículo 37, que establece que “las escuelas (clases) y otras organizaciones educativas que recluten principalmente a estudiantes de minorías étnicas deben, siempre que sea posible, utilizar libros de texto en sus propios idiomas y utilizar estos idiomas como medio de enseñanza”.

²⁰³ Véase las observaciones finales del CERD sobre el segundo informe periódico de China, incluidos Hong Kong (China) y Macao (China), E/C.12/CHN/CO/2, 13 de junio de 2014, párr. 36.

89. Varios titulares de mandatos de procedimientos especiales, así como el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial en 2017 y 2018, respectivamente, expresaron su preocupación por una directiva de 2017 del condado de Hotan, poblado principalmente por uigures, en la que se²⁰⁴ pedía a las autoridades que aplicaran firmemente la enseñanza en el idioma común nacional (chino mandarín) en los tres años de preescolar y los primeros años de la escuela primaria y secundaria, con miras a lograr una cobertura total en 2020. Además, la directiva prohíbe el uso en el sistema educativo de textos, lemas e imágenes en uigur, así como el uso del idioma uigur para actividades colectivas, actividades públicas y trabajos de gestión. En sus respuestas, el Gobierno reafirmó su compromiso con la educación bilingüe en XUAR, pero no puso en duda la autenticidad de la directiva ni aclaró si seguía en vigor.²⁰⁵ Las personas entrevistadas por el ACNUDH también relataron que, al menos desde 2014, se habían cerrado las escuelas que impartían enseñanza en uigur o kazajo, y que los profesores estaban siendo retirados progresivamente de sus funciones bilingües.²⁰⁶

90. Según el Gobierno, todas las escuelas primarias y secundarias han incorporado en sus planes de estudio los idiomas hablados y escritos de los grupos étnicos minoritarios, además de los cursos de chino estándar hablado y escrito. Los cursos en los idiomas de las minorías étnicas son obligatorios (a nivel local) del 1º al 8º grado y optativos en las escuelas secundarias superiores. Los libros de texto están disponibles en cuatro idiomas de minorías étnicas. Un número cada vez mayor de estudiantes estudia idiomas étnicos, incluidos el uigur y el kazajo, a nivel de pregrado y posgrado.

91. Las restricciones descritas en esta sección plantean inquietudes importantes desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. El derecho internacional protege específicamente el derecho a la libertad de religión o de creencias, un derecho que se ejerce individual y colectivamente,²⁰⁷ en sus componentes complementarios de tener una religión de su elección y de manifestarla. La manifestación de la religión incluye el culto, ya sea en forma de oración y predicación religiosa, exhibición de símbolos o construcción de lugares de culto, así como observar y practicar el culto. Esto incluye las costumbres como la celebración de fiestas religiosas que marcan puntos importantes en el calendario religioso, las normas dietéticas, el uso de prendas distintivas o el uso de un idioma determinado, la enseñanza, abarcando la libertad de elegir a los propios líderes religiosos, establecer escuelas religiosas, preparar y distribuir textos o publicaciones religiosas.²⁰⁸ Las normas internacionales dejan claro que no se puede derogar el derecho a la libertad de religión, ni siquiera en tiempos de emergencia.²⁰⁹ El derecho a elegir la propia religión o creencia, así como el derecho a profesar la propia religión en privado, tampoco pueden limitarse. Solo la manifestación pública de la religión o las creencias puede estar sujeta a determinadas limitaciones cuando estén prescritas por la ley y sean necesarias y proporcionales para lograr un objetivo legítimo, como proteger la seguridad, el orden, la salud y la moral pública, o proteger los derechos y libertades fundamentales de los demás.²¹⁰

92. Las restricciones impuestas al ejercicio de la libertad de religión con respecto a la práctica religiosa islámica en XUAR no cumplen estas normas. En cuanto al requisito de

²⁰⁴ Véase la comunicación de los relatores especiales, 12 de enero de 2018, OL CHN1/2018 y CERD, Observaciones finales, CERD/C/CHN/CO/14-17, 19 de septiembre de 2018, párrafo 40 (e).

²⁰⁵ Véase la respuesta del Gobierno el 15 de marzo de 2018 a la otra carta del Relator Especial, OL CHN 1/2018, de 12 de enero de 2018. Véase también la información recibida de China sobre el seguimiento de las observaciones finales sobre sus informes periódicos combinados 14º a 17º, 5 de febrero de 2020, CERD/C/CHN/FCO/14-17.

²⁰⁶ Entrevistas del ACNUDH.

²⁰⁷ Artículo 18 de la DUDH; artículo 5, CERD; artículo 14, CRC; artículo 18, ICCPR. Véase también la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las creencias, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

²⁰⁸ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general núm. 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, párrs. 4 y 8.

²⁰⁹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general núm. 22, CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, párrafo 5.

²¹⁰ Artículo 18 (3), ICCPR.

legalidad, si bien algunas restricciones están prescritas por la ley, otras son consecuencia de que ciertos tipos de conducta se consideran en la práctica una “señal de extremismo”, incluso si la conducta como tal puede no ser ilegal, como tener una barba larga o negarse a ver la televisión. Además, el objetivo de combatir y extinguir el “extremismo religioso”, dada su amplitud y vaguedad, no puede ser en sí mismo un objetivo legítimo en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Por último, las restricciones generalizadas a una amplia gama de manifestaciones de principios religiosos aceptados no pueden calificarse de necesarias o proporcionales a ese objetivo.

93. El derecho internacional prohíbe la discriminación, incluida la basada en la identidad religiosa o étnica,²¹¹ y protege a las minorías en el disfrute de su cultura, la profesión de su religión y el uso de su idioma.²¹² Si bien las leyes y políticas del Gobierno, incluso en el contexto de la campaña “Golpea con fuerza”, restringen y reprimen específicamente las prácticas que forman parte de la identidad y la vida cultural de las personas que pertenecen a las minorías uigures y a otras minorías predominantemente musulmanas, también suscitan inquietud por la discriminación contra esas minorías por motivos prohibidos.

B. Derecho a la privacidad y a la libertad de movimiento

94. La aplicación de las políticas antiterroristas y de “extremismo” del Gobierno va acompañada de alegatos de amplias formas de vigilancia y control intensivos.

95. Como se ha destacado anteriormente, los órganos de seguridad pública tienen amplios poderes para prevenir, investigar y responder a los actos terroristas y “extremistas”,²¹³ incluso para emplear “medidas de investigación tecnológica” y recopilar y conservar datos sobre varios aspectos de la vida, incluidos los datos biométricos personales.²¹⁴ La Ley Procesal Penal permite a los funcionarios de seguridad pública utilizar técnicas de investigación especiales, incluida la vigilancia electrónica,²¹⁵ mientras que la Ley antiterrorista les permite imponer una serie de medidas restrictivas a los sospechosos.²¹⁶

96. Estos amplios poderes legales proporcionan una base legal para lo que en la práctica se ha considerado un sistema de vigilancia sofisticado a gran escala y sistematizado, implementado en toda la región, tanto en línea como fuera de línea. Las descripciones disponibles sugieren que este sistema se ha desarrollado en colaboración con empresas de seguridad y tecnología privadas que suministran la tecnología necesaria, incluso para el monitoreo electrónico y en persona mediante la recopilación de datos biométricos, incluidos escaneo del iris e imágenes faciales. Según se informa, este monitoreo ha sido impulsado por una red omnipresente de cámaras de vigilancia, que incluye el despliegue de capacidades de reconocimiento facial; una vasta red de “convenientes comisarías de policía” y otros puntos de control; un amplio acceso a los dispositivos de comunicación personal y al historial financiero de las personas, junto con el uso analítico de tecnologías de macrodatos.²¹⁷

²¹¹ Por ejemplo, artículo 2 (2), ICESCR; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general núm. 3, E/1991/23, párrafo 1; Observación general núm. 16, E/C.12/2005/4, párrafos 16, 32 y 40.

²¹² Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículos 3 y 15 (1) (a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

²¹³ Por ejemplo, los artículos 17 a 67 de la CTL; los artículos 16 a 37 de la XIM (después de la enmienda de 2018).

²¹⁴ Por ejemplo, los artículos 45 y 50, CTL; el artículo 31, XIM (después de la enmienda de 2018).

²¹⁵ Artículo 150, CPL (y siguientes).

²¹⁶ Artículo 53, CTL.

²¹⁷ Véase numerosos documentos que parecen ser de carácter oficial y que hacen referencia al aparato de vigilancia, como los boletines “China Cables” y la Plataforma Integrada de Operaciones Conjuntas (IJOP), publicados por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ) en noviembre de 2019; los “Documentos de Xinjiang”, New York Times: “Absolutamente sin piedad”: archivos filtrados exponen cómo China organizó detenciones masivas de musulmanes, A. Ramzy y C. Buckley, 19 de noviembre 2019; “La base de datos de la policía de Urumqi”, publicada por The Intercept, Y. Grauer, 29 de enero de 2021; la “Archivos de la Policía de Xinjiang”, discurso

97. Los documentos que ahora son de dominio público parecen detallar (i) una base de datos de la policía que contiene cientos de miles de archivos policiales, muchos de los cuales indican²¹⁸ una vigilancia generalizada de la “población de lenguas étnicas”; (ii) documentos que parecen ser de carácter oficial en forma de los llamados “boletines” de una plataforma policial que sirve para almacenar datos sobre personas que pueden ser señaladas para una posible detención, llamada “Plataforma integrada de operaciones conjuntas” (IJOP);²¹⁹ y (iii) una aplicación policial utilizada para comunicarse con el sistema IJOP que agrega diversos datos sobre las personas que considera potencialmente peligrosas basándose en tipos específicos de comportamientos e indicadores.²²⁰

98. En conjunto, sugieren los elementos clave de un patrón constante de vigilancia electrónica invasiva que puede estar, y de hecho está, dirigido contra los uigures y otras poblaciones predominantemente musulmanas, mediante el cual ciertos comportamientos, como la descarga de material religioso islámico o la comunicación con personas en el extranjero, pueden monitorearse automáticamente y señalarse a las fuerzas del orden como posibles indicios de “extremismo” que requieren un seguimiento policial, incluida la posible derivación a un centro de VETC u otros centros de detención. Los materiales disponibles también detallan cómo la policía utiliza a los informantes de la comunidad para recopilar información, así como la forma en que los ciudadanos chinos que han adquirido la ciudadanía extranjera y han solicitado visas para regresar a sus hogares pueden ser monitoreados de cerca.²²¹

99. Además de la vigilancia en línea, desde al menos 2016 en adelante, XUAR también experimentó una expansión significativa de los puestos de control físicos vigilados por unidades policiales fuertemente armadas en las carreteras principales, pueblos y barrios, así como otras formas de monitoreo del movimiento de las personas. El ACNUDH recibió descripciones de la proliferación de las denominadas “convenientes comisarías de policía” y puestos de control de seguridad en toda la región.²²² En palabras de un entrevistado, “una camino que hubiera tardado 2,5 horas ahora tardaba 9 horas”.²²³ Los entrevistados también describieron que, al parecer, se necesitaba el permiso de las autoridades locales para salir de casa e incluso viajar a la próxima aldea.²²⁴ Hay informes de que esas restricciones a la libertad de circulación se aplicaron de manera selectiva y discriminatoria, por lo que se controló sistemáticamente a los miembros de las comunidades étnicas en las barricadas y los puestos de control, incluidos los aeropuertos, mientras que otros podían pasar por los llamados “canales verdes”.²²⁵ La información disponible también sugiere claramente que los funcionarios gubernamentales comenzaron a confiscar los pasaportes de los uigures y otras minorías predominantemente musulmanas alrededor de 2014, y que esta práctica aumentó a partir de finales de 2016.²²⁶ Algunos dijeron que, al viajar del extranjero a China, bastaba con

del ministro de Seguridad Pública, Zhao Kezhi, 15 de junio de 2018; véase también Human Rights Watch, “Los algoritmos de represión de China”, 1 de mayo de 2019; Amnistía Internacional, “Como si fuéramos enemigos en una guerra”, 10 de junio de 2021, págs. 35-36.

²¹⁸ The Intercept, “Base de datos china masiva y revelada”, Y. Grauer, 29 de enero de 2021.

²¹⁹ Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, “China Cables | Manuales de operación de China para la reclusión masiva”, 24 de noviembre de 2019.

²²⁰ Human Rights Watch, “Los algoritmos de represión de China”, 1 de mayo de 2019.

²²¹ The Intercept, “Base de datos china masiva y revelada”, Y. Grauer, 29 de enero de 2021.

²²² Entrevistas del ACNUDH. A esto también se hace referencia en el discurso del ministro de Seguridad Pública, Zhao Zekhi, en el que se refiere a las 7.629 convenientes comisarías de policía en XUAR, véase “Archivos policiales de Xinjiang”.

²²³ Entrevista del ACNUDH.

²²⁴ Entrevistas del ACNUDH.

²²⁵ Nota de la reunión del ACNUDH con un representante de los medios de comunicación Véase también Wall Street Journal, “Doce días en Xinjiang: cómo el estado de vigilancia de China abruma la vida diaria”, Josh Chin, 19 de diciembre de 2017.

²²⁶ Varios entrevistados también informaron al ACNUDH de esta tendencia. La confiscación de pasaportes fue planteada por el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial en 2018. El Gobierno respondió señalando que los pasaportes se expiden de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Ley de pasaportes y la Ley de administración de entradas y salidas de

mencionar en el pasaporte “Xinjiang” como lugar de residencia (*hukou*) para ser interrogados específicamente.²²⁷

100. Además, en 2014, el Gobierno puso en marcha el programa *Fanghuiju*, una campaña de tres años en XUAR para “visitar a las personas, beneficiar a las personas y reunir los corazones de las personas”, mediante la cual envió a 200 000 directivos para que visitaran periódicamente a las personas en sus hogares y emprendieran actividades de desarrollo a nivel comunitario.²²⁸ En 2016, las autoridades pusieron en marcha la campaña “Convertirse en familia”, en virtud de la cual los directivos y los trabajadores civiles de todos los grupos étnicos se emparejan entre sí mediante visitas periódicas. En diciembre de 2017, el programa se amplió considerablemente, ya que las autoridades enviaron a más de 1 millón de directivos a pasar una semana viviendo principalmente en hogares rurales. A principios de 2018, este programa de “estancia en casas” se amplió nuevamente, y los directivos pasaban al menos cinco días cada dos meses en los hogares de las familias. Según el Gobierno, desde 2016, en el marco de estas campañas de “unidad étnica”, unos 1,1 millones de funcionarios han “formado parejas y entablado amistades” con 1,6 millones de habitantes locales, “tratándose como miembros de la familia” y “forjando vínculos profundos mediante interacciones estrechas”.²²⁹

101. El Gobierno afirma que²³⁰ estos programas de alojamiento en familias anfitrionas promueven la cohesión social y el desarrollo comunitario. Parecen ser de naturaleza involuntaria²³¹ y tienen implicaciones obvias y significativas en la privacidad de la vida familiar. Por ejemplo, quienes tenían experiencia de primera mano con esos programas explicaron que no se les permitía rezar ni hablar su propio idioma cuando los “familiares” estaban de visita.²³² El programa “Convertirse en familia” también ha tenido un claro impacto de género. Varias mujeres que participaron en el programa²³³ hablaron de acoso sexual y otras formas de incomodidad intrusiva causadas por los directivos (varones) visitantes. Una entrevistada, cuyo esposo estuvo detenido en un centro de VETC mientras ella estaba sujeta al programa de alojamiento en familias anfitrionas, relató su experiencia de la siguiente manera: “Comieron con nosotros. Les preparé comida. Estaban ahí todo el tiempo, incluso cuando hacía los deberes con mis hijos. Los niños y niñas tuvieron que ser educados en contra de su padre, porque decían que tenían “malas ideas”. “Hubo vigilancia durante todo el día”.²³⁴

102. Las leyes, políticas, programas y prácticas descritas en esta sección plantean varios problemas de derechos humanos. Todas las personas tienen derecho a la protección contra las injerencias ilegales o arbitrarias en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia, y la²³⁵ privacidad abarca la información sobre la propia identidad física y social y la vida privada, en todo momento, en línea y fuera de línea. Cualquier injerencia en este derecho debe ser legal y no arbitraria, es decir, necesaria para lograr la protección de un interés esencial de la sociedad, proporcionada y acompañada de salvaguardias suficientes

China, véase el CERD, observaciones finales sobre los informes periódicos combinados 14º a 17º de China (incluidos Hong Kong (China) y Macao (China)), 19 de septiembre de 2018, párrs. 40 (c) y 41 (f); y posterior respuesta del Gobierno de China, CERD/C/CHN/FCO/14-17, párr. 4, 5 de febrero de 2020. Además, el artículo 53 (6) de la Ley Antiterrorista de China de 2015 permite confiscar pasaportes en el transcurso de una investigación sobre presuntas actividades terroristas “en función del alcance de la amenaza” (traducción no oficial).

²²⁷ Entrevistas del ACNUDH.

²²⁸ Véase, por ejemplo, *People*” de los medios afiliados al estado “访民情 惠民生聚民心” 新疆20万机关干部下基层住万村—新疆频道—人民网 (people.com.cn).

²²⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China, “Lo que es falso y qué es cierto en materia de derechos humanos relacionados con China”, 2 de julio de 2020.

²³⁰ Consulte los manuales “Convertirse en familia” puestos a disposición por el Centro de Documentación de Xinjiang de la Universidad de Columbia Británica (traducciones no oficiales).

²³¹ Los entrevistados del ACNUDH que habían tenido experiencia de primera mano con los programas de alojamiento en casas de familia informaron al ACNUDH de que no podían rechazar a un “familiar”.

²³² Entrevistas del ACNUDH.

²³³ Entrevistas del ACNUDH.

²³⁴ Entrevistas del ACNUDH.

²³⁵ Artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

contra el abuso.²³⁶ En general, los amplios poderes otorgados a los funcionarios públicos en XUAR, con una supervisión independiente y salvaguardias procesales contra el abuso limitados, ya son motivo de gran preocupación y se ven agravados por los métodos de vigilancia de gran alcance y altamente invasivos. La mayor atención que se presta a los uigures y otras minorías predominantemente musulmanas a través de la lente del “extremismo” también es probable que sea discriminatoria por su intención y/o sus efectos.

103. El derecho internacional de los derechos humanos también consagra el derecho a la libertad de movimiento, que incluye el derecho a la libertad de movimiento y residencia dentro de las fronteras de un país, así como el derecho a salir de un país, incluido el propio.²³⁷ Ese derecho solo está sujeto a las restricciones establecidas por la ley y que son estrictamente necesarias para la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, y son compatibles con otros derechos humanos. Dichas restricciones no pueden tener una intención o efecto discriminatorio. Las diversas políticas y prácticas de XUAR, tal como se ha descrito anteriormente, suscitan preocupación

C. Derechos de reproducción

104. Se han presentado nuevos alegatos en relación con violaciones de los derechos de reproducción en XUAR. Estos alegatos deben ubicarse en el contexto de inquietudes más amplias de derechos humanos con respecto a los derechos sexuales y de reproducción en China. En sus observaciones finales de 2014, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, si bien acogió con satisfacción la decisión del Gobierno de revisar la “política del hijo único”, seguía preocupado por el hecho de que continuaran existiendo restricciones a la posibilidad de las personas de decidir libremente el número de hijos que tenían. El Comité tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno según la cual la Ley de población y planificación familiar prohíbe el uso de medidas coercitivas para aplicar la cuota de nacimientos, pero seguía “seriamente preocupado por las denuncias de casos de uso de medidas coercitivas, incluidos el aborto forzoso y la esterilización forzosa, con miras a limitar los nacimientos”.²³⁸ El Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer también ha instado a China a considerar la posibilidad de eliminar las sanciones a las mujeres que infringen la política de planificación familiar.²³⁹

105. Antes de 2017, a las minorías étnicas, como los uigures, se les permitía tener un hijo más que a los chinos han, lo que significa que las parejas uigures urbanas podían tener dos hijos y las parejas uigures rurales podían tener tres hijos, mientras que los han urbanos podían tener un hijo y los han rurales podían tener dos hijos, respectivamente. En general, el Gobierno informa que la población de XUAR pasó de 12,98 millones en el censo de 2010 a 14,93 millones en el censo de 2020, y que la población uigur pasó de 10 millones en el censo de 2010 a 11,6 millones en el censo de 2020, un promedio anual del 1,52 por ciento.

106. En 2017, XUAR modificó su política regional de planificación familiar para permitir que las personas de todos los grupos étnicos tuvieran dos hijos en las zonas urbanas y tres en las rurales, igualando así la política y permitiendo que las parejas chinas han tuvieran el

²³⁶ Véase también el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, El derecho a la privacidad en la era digital, A/HRC/27/37, párrs. 21 y 28 (“El Estado debe garantizar que cualquier interferencia en el derecho a la privacidad, la familia, el domicilio o la correspondencia esté autorizada por leyes que: a) sean de acceso público; b) contengan disposiciones que garanticen que la recopilación, el acceso y el uso de los datos de las comunicaciones se adapten a objetivos legítimos específicos; c) son lo suficientemente precisos y especifican en detalle las circunstancias precisas en las que pueden permitirse tales interferencias, los procedimientos de autorización, las categorías de personas que pueden ser puestas bajo vigilancia, los límites de la duración de la vigilancia y los procedimientos para el uso y el almacenamiento de los datos recopilados; y (d) proporcionar salvaguardias efectivas contra el abuso.”).

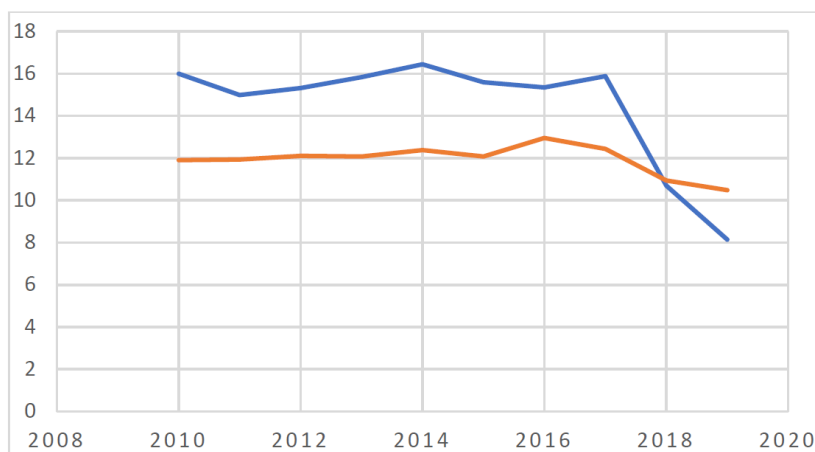
²³⁷ Artículo 13 de la DUDH; artículo 12 del ICCPR.

²³⁸ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, observaciones finales sobre el segundo informe periódico de China, incluidos Hong Kong (China) y Macao (China), E/C.12/CHN/CO/2, 13 de junio de 2014, párrs. 25 y 26.

²³⁹ Véase también las Observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/CHN/CO/7-8, 14 de noviembre de 2014, párrafo 39 (b).

mismo número de hijos que las minorías étnicas.²⁴⁰ Las enmiendas también mejoraron la aplicación, incluso al triplicar el “pago de manutención social” que deben pagar las personas que infringen la política.²⁴¹ En junio de 2021, de conformidad con la nueva política nacional, XUAR introdujo la política de tres hijos para todos los grupos étnicos.

107. Las cifras oficiales de población indican una fuerte disminución de las tasas de natalidad en XUAR a partir de 2017.²⁴² Los datos del *Anuario Estadístico Chino de 2020*, que cubren 2019, muestran que en dos años la tasa de natalidad en Xinjiang se redujo aproximadamente un 48,7 por ciento, pasando de 15,88 por mil en 2017 a 8,14 por mil en 2019. El promedio de toda China es de 10,48 por mil.²⁴³



La línea azul representa el % de nacimientos por cada 10.000 en XUAR. La línea roja representa el % de nacimientos por cada 10.000 en toda China.²⁴⁴

108. Las áreas de mayor población uigur representaron la mayor parte de esta disminución, y dos de las prefecturas uigures más grandes se vieron especialmente afectadas por ella. En Hotan, donde el 96 por ciento es uigur,²⁴⁵ las tasas de natalidad pasaron del 20,94 por ciento en 2016²⁴⁶ al 8,58 por cada mil nacimientos en 2018.²⁴⁷ Del mismo modo, la tasa de natalidad en Kashgar, que es aproximadamente del 92,6 por ciento de uigures,²⁴⁸ se redujo del 18,19

²⁴⁰ Libro Blanco sobre “Dinámica y datos de la población de Xinjiang”, Oficina de Información del Consejo de Estado, septiembre de 2021. Véase el artículo 5 del Reglamento de la Región Autónoma Uigur de Xinjiang sobre población y planificación familiar, 28 de julio de 2017. Este cambio de política siguió a los cambios en la política nacional de 2015, que permiten dos hijos por pareja.

²⁴¹ Artículo 42, Enmiendas a la normativa sobre planificación familiar en Xinjiang (véase el anuncio del Comité Permanente del 12º Congreso Popular de la Región Autónoma Uigur de Xinjiang, 31 de julio de 2017).

²⁴² Estas cifras deben situarse en el contexto del crecimiento de la población general de XUAR, del 18,5 por ciento entre 2010 y 2020, y de las estadísticas del Gobierno que indican un crecimiento de la población uigur de 1,52 personas durante ese período. Véase CGTN, “Gráfico del día: la población de Xinjiang aumenta un 18,5 por ciento entre 2010 y 2020”, 15 de junio de 2021. Véase también el Libro Blanco, “Dinámica y datos de la población de Xinjiang”, Consejo Estatal de Información, septiembre de 2021. Además, los efectos de la “política de los tres hijos” de 2021 siguen sin percibirse en XUAR y, en particular, cómo afectan a los derechos de reproducción de los uigures y otras minorías étnicas musulmanas, véase: CGTN, “China publica la decisión sobre la política de tres hijos, medidas de apoyo, 20 de julio de 2021.

²⁴³ Consulte los anuarios estadísticos chinos en: <http://www.stats.gov.cn/>.

²⁴⁴ Véase Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2011-2020: <http://www.stats.gov.cn/>.

²⁴⁵ Véase el Anuario Estadístico de Xinjiang 2016.

²⁴⁶ Gobierno de Xinjiang, boletín de 2016 sobre estadísticas nacionales de desarrollo económico y social en la región de Hotan (traducción no oficial), 24 de abril de 2014.

²⁴⁷ Véase 2018 y el Boletín de Estadísticas de Desarrollo Económico y Social Nacional del Distrito de Hotan, Oficina Regional de Estadísticas de Hotan, 28 de marzo de 2019.

²⁴⁸ Véase el Anuario Estadístico de Xinjiang 2016.

por ciento en 2016²⁴⁹ al 7,94 por cada mil nacimientos en 2018.²⁵⁰ Incluso teniendo en cuenta la disminución general de las tasas de natalidad en China,²⁵¹ estas cifras siguen siendo claramente inusuales. Lo mismo cabe decir de las cifras relativas a las esterilizaciones y la colocación de DIU en XUAR, ya que los datos oficiales indican un aumento inusualmente pronunciado de ambos tipos de procedimientos en la región durante 2017 y 2018, en comparación con el resto de China.²⁵² Por ejemplo, en 2018, las esterilizaciones en XUAR se situaron en 243 por cada 100.000 habitantes, mientras que la cifra general de China fue una fracción de esa cifra, de solo 32,1 por 100.000 habitantes.²⁵³

109. Si bien las altas tasas de natalidad entre los uigures y otras minorías étnicas musulmanas de antes de 2017 pueden atribuirse en parte a una aplicación menos estricta de las políticas de planificación familiar anteriores a esa fecha,²⁵⁴ varios otros factores contribuyen de manera creíble a esta caída significativa y rápida de las tasas de natalidad. El Gobierno afirma que se ajusta a las tendencias mundiales más amplias ya que la urbanización y la modernización reducen las tasas de natalidad y mortalidad. Al mismo tiempo, varios documentos gubernamentales indican que la frecuencia de los nacimientos entre la población étnica de XUAR está asociada con el “extremismo”, lo que suscita respuestas punitivas en el marco de la lucha contra el terrorismo y el “extremismo” de XUAR. Por ejemplo, en su Libro Blanco de septiembre de 2021 sobre “*Dinámica y datos de la población de Xinjiang*”, el Gobierno establece un vínculo claro entre la frecuencia de los nacimientos y el “extremismo” religioso. Se señala que “en el pasado, bajo la influencia prolongada, generalizada y tóxica del “extremismo” religioso, la vida de un gran número de personas en Xinjiang, y particularmente en la parte sur de la región, fueron objeto de graves interferencias. El matrimonio precoz, la maternidad y los embarazos y partos frecuentes eran habituales entre las minorías étnicas”.²⁵⁵ El Reglamento de Asuntos Religiosos (XRAR) de la XUAR prohíbe “el uso de la religión para obstruir [...] la planificación familiar”,²⁵⁶ y el Reglamento de la XUAR sobre la atenuación del extremismo (XRD) de 2017 incluyó “interferir deliberadamente o socavar la implementación de las políticas de planificación familiar” como una de las 15 “expresiones principales” del extremismo religioso.²⁵⁷

110. Esta asociación entre la procreación, la planificación familiar y el “extremismo” se refleja además en varios reglamentos oficiales de los condados de XUAR que indican que quienes infrinjan la política de planificación familiar se denominarán “educación y formación profesional” y que “deberán adoptarse medidas de control de la natalidad a largo plazo”.²⁵⁸ Además, los documentos oficiales de dominio público que probablemente sean auténticos, en particular la “Lista Karakax”, indican que las infracciones a la planificación familiar fueron una de las razones más comunes en la remisión a un centro VETC.

111. Varias mujeres entrevistadas por el ACNUDH denunciaron el uso forzado de métodos anticonceptivos, en particular la colocación forzada de DIU y la posible esterilización forzada de mujeres uigures y de etnia kazaja. Algunas mujeres hablaron del riesgo de recibir castigos severos, como el “internamiento” o el “encarcelamiento”, por infringir la política de planificación familiar. Entre ellas, el ACNUDH entrevistó a algunas mujeres que dijeron que

²⁴⁹ Véase la región de Kashgar, Boletín Nacional de Estadísticas de Desarrollo Económico y Social de 2016.

²⁵⁰ Véase la región de Kashgar, Boletín de Estadísticas de Desarrollo Económico Nacional de 2018.

²⁵¹ Véase Banco Mundial, Tasa bruta de natalidad (por cada 1000 personas) - Asia Oriental y el Pacífico, China | Datos (worldbank.org).

²⁵² Consulte los anuarios de salud e higiene de China de 2018 y 2019.

²⁵³ Consulte los anuarios de salud e higiene de China de 2019.

²⁵⁴ Véase, por ejemplo, los medios estatales que citan una cifra del 10,5% en relación con los “embarazos no planificados” en la prefectura de Kashgar entre 1989 y 2014, China Daily, “An Analysis Report on Population Change in Xinjiang”, del 1 de julio de 2017.

²⁵⁵ Libro Blanco sobre “Dinámica y datos de la población de Xinjiang”, 26 de septiembre de 2021.

²⁵⁶ Artículo 5.3, XRAR (traducción no oficial).

²⁵⁷ Artículo 9.14, XRD (traducción no oficial).

²⁵⁸ Véase el artículo 17 (2) del Aviso sobre la publicación del Plan de implementación para la gobernanza especial de los nacimientos ilegales en el condado de Quiemo en 2018. Véase también el artículo 31 del Aviso sobre la emisión de las medidas para la administración de los servicios de planificación familiar bidireccionales para la población móvil en el condado de Nillek, noviembre de 2019.

se habían visto obligadas a abortar o a que les colocaran un DIU después de haber alcanzado el número de hijos permitido en virtud de la política de planificación familiar.²⁵⁹ Estos relatos de primera mano, aunque limitados en número, se consideran creíbles.

112. El derecho al más alto nivel posible de salud comprende la libertad sexual y reproductiva, que incluye el derecho de las personas y las parejas “a decidir libre y responsablemente el número, la separación entre ellos y el momento de tener sus hijos”.²⁶⁰ Cualquier restricción de las libertades reproductivas, por ejemplo en el contexto de las políticas de control de la población impuestas por los Estados en aras de los intereses más amplios del bienestar común, debe estar en conformidad con el derecho y las normas internacionales, debe ser proporcional al objetivo legítimo que se persigue y nunca debe ser discriminatoria.²⁶¹ Las normas internacionales exigen además que las políticas de planificación familiar no sean obligatorias ni se basen en la coacción.²⁶²

113. Sin embargo, la información disponible sugiere que es probable que las medidas coercitivas hayan acompañado la aplicación estricta de las políticas de planificación familiar después de 2017, incluso en el contexto de las supuestas políticas gubernamentales de lucha contra el terrorismo y el “extremismo”, y, en general, hayan sido la causa de la disminución significativa de las tasas de natalidad en Xinjiang y especialmente en las zonas predominantemente pobladas por uigures. El aumento de la colocación de DIU y los procedimientos de esterilización durante este período también se produce en el contexto de las políticas coercitivas de planificación familiar que se imponen mediante medidas estrictas, como multas, remisiones y amenazas de remisión a un centro de rehabilitación u otros centros de detención, lo que constituye una violación de los derechos reproductivos durante el período 2017-2019. Si bien las políticas de XUAR han parecido compatibles nominalmente con el enfoque más amplio del Gobierno en materia de planificación de la población,²⁶³ parece que están vinculadas a una noción amplia de “extremismo” religioso, lo que suscita aún más preocupación por la aplicación discriminatoria de estas políticas contra los uigures y otras minorías predominantemente musulmanas.

114. En resumen, hay indicios creíbles de violaciones de los derechos reproductivos mediante la aplicación coercitiva de las políticas de planificación familiar desde 2017. La

²⁵⁹ Entrevistas del ACNUDH.

²⁶⁰ Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, A/CONF.171/13, principio 8 y capítulo VII, sección sobre derechos de reproducción párrafo 7.3; Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general 19, párrafos 22 y 24 (m); Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, párrafo 96.

²⁶¹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general núm. 19, párrafo 5.

²⁶² Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general núm. 19, párrafo 5; véase también el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, A/CONF.171/13, Principio 8, capítulo VII, sección A sobre los derechos de reproducción, párrafo 7.3, y capítulo VII, sección B sobre planificación familiar, párrafo 7.12.

²⁶³ Estas políticas han sido documentadas por varios mecanismos de derechos humanos de la ONU, incluido el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres en la legislación y en la práctica, en su informe sobre su misión a China de diciembre de 2013, en el que señaló que la política de hijo único, “aunque está dirigida a los padres en general y no exclusivamente a las madres, ha dado lugar a algunas violaciones graves de la salud reproductiva y la integridad física de las mujeres”. El Grupo de Trabajo declaró que la violencia contra la mujer es “evidente en el uso de la esterilización y el aborto forzados para promover la política del hijo único” y, si bien “aprecia la reciente condena del Gobierno de esas prácticas por parte de los funcionarios locales, destaca enérgicamente que es necesario adoptar medidas preventivas eficaces a nivel nacional para evitar que se repitan esos delitos”. Véase el informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, Misión a la República Popular China, A/HRC/26/39/Add.2, párrs. 10 y 92, respectivamente. En sus observaciones finales de 2014, el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer expresó su preocupación por el hecho de que “las prácticas ilegales de abortos y esterilizaciones forzadas persistan en China”, a pesar de “los notables esfuerzos del Estado parte para frenar” esa práctica, y porque “las mujeres que violaban la política de planificación familiar fueran sancionadas con multas, privadas de licencia de maternidad remunerada y tuvieran dificultades para inscribir a sus hijos”. Véase las observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/CHN/CO/7-8, párrafo 38.

falta de datos gubernamentales disponibles, incluso después de 2019, dificulta sacar conclusiones sobre el alcance total de la aplicación actual de estas políticas y las asociadas violaciones de los derechos reproductivos.

D. Cuestiones laborales y de empleo

115. El 20 de abril de 2022, la Asamblea Popular Nacional de China aprobó la ratificación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). Anteriormente, China ya había ratificado otros convenios pertinentes de la OIT, como el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), que prevén la igualdad de oportunidades y de trato sin discriminación por motivos de raza y religión en el empleo y la educación y la libre elección de empleo. El Gobierno ha emprendido una serie de importantes reformas de la legislación laboral, que deberían reforzar las salvaguardias contra el trabajo forzado. El artículo 96 de la Ley del Trabajo prohíbe el trabajo forzado, y la Ley de contratos de trabajo y la Ley de promoción del empleo proporcionan protecciones adicionales. El trabajo forzado está penalizado en el artículo 244 del Código Penal, y las víctimas también pueden interponer demandas en virtud del Código Civil. En 2013, China abolió formalmente su sistema de “reeducación mediante el trabajo”. Es una forma de detención administrativa impuesta por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y desde entonces ha anulado en todo el país los planes de reeducación bajo custodia que existían para las trabajadoras sexuales²⁶⁴ y los drogadictos.²⁶⁵ El Plan de Acción de China contra la trata de personas (2021-2030) también reconoce la trata con fines de trabajo forzoso.²⁶⁶

116. Los planes de empleo han sido un componente importante de los programas para el alivio de la pobreza de China, incluso en Xinjiang. Según el Libro Blanco del Gobierno de septiembre de 2020 “Empleo y derechos laborales en Xinjiang”, de 2014 a 2019, el número total de personas empleadas en Xinjiang pasó de 11,35 millones a 13,3 millones, un aumento del 17,2 por ciento. El Libro Blanco también afirma que el aumento medio anual del empleo urbano fue de más de 471 200 personas (148 000 en el sur de Xinjiang, lo que representa el 31,4 por ciento); y que la reubicación media anual del “excedente de mano de obra rural” fue de más de 2,76 millones de personas, de las cuales casi 1,68 millones, o más del 60 por ciento, se encontraban en el sur de Xinjiang. Estos planes se han centrado en el sur de Xinjiang, que se ha quedado rezagado con respecto a los indicadores de desarrollo tradicionales.

117. El Gobierno vincula estrechamente sus planes de alivio de la pobreza con la prevención y la lucha contra el “extremismo” religioso. El Libro Blanco alude al nexo percibido entre el “extremismo” religioso y la pobreza en XUAR y señala que en las cuatro áreas que constituyen el sur de Xinjiang y que se identifican como áreas de pobreza extrema, “los terroristas, separatistas y extremistas [...] incitan al público a resistirse a aprender el idioma chino estándar, hablado y escrito, rechazan la ciencia moderna y se niegan a mejorar sus habilidades vocacionales, condiciones económicas y la capacidad de mejorar sus propias vidas”, y que, como resultado, las personas han caído en la pobreza a largo plazo.

118. En este contexto, han surgido informes, al menos desde 2018, sobre prácticas de trabajo forzoso u obligatorio²⁶⁷ con respecto a los uigures y otras minorías predominantemente musulmanas dentro y fuera de XUAR. Estas denuncias se refieren a dos contextos principales: i) las colocaciones en centros del VETC y tras la “graduación”,²⁶⁸ ii)

²⁶⁴ Decisión de derogar las disposiciones legales pertinentes sobre el sistema de custodia y educación, Comité Permanente de la NPC, 28 de diciembre de 2019.

²⁶⁵ Ley de Control de Narcóticos de 2007.

²⁶⁶ Plan de acción de China contra la trata de personas (2021-2030), Oficina General del Consejo de Estado, 9 de abril de 2021.

²⁶⁷ En adelante, “trabajo forzoso”.

²⁶⁸ Véase, por ejemplo, Financial Times, “El trabajo forzoso se utiliza en los “campos de reeducación” de China, E. Feng, 15 de diciembre de 2018.

las colocaciones laborales en XUAR y en otras partes de China, conocidas como programas de “excedente de mano de obra” y “transferencia de mano de obra”.²⁶⁹

119. Las normas internacionales hacen hincapié en los fuertes vínculos entre el desarrollo de aptitudes, la creación de empleo y los programas de alivio de la pobreza,²⁷⁰ y fomentan su uso para el progreso de los grupos desfavorecidos, como las minorías étnicas, sujetas a las condiciones clave de la voluntariedad y la aplicación de forma no discriminatoria. El artículo 6 del PIDESC establece el derecho al trabajo, que incluye el derecho de todo ser humano a decidir libremente si acepta o elige un trabajo y la obligación de los Estados de abolir, prohibir y combatir todas las formas de trabajo forzoso.²⁷¹ El artículo 8 del PIDESC también prohíbe el trabajo forzoso, salvo a los efectos actuales de la condena específica impuesta a tal castigo por un tribunal competente, o del trabajo o servicio que normalmente se exija a una persona que se encuentre detenida (o en libertad condicional) como consecuencia de una orden judicial legítima. Las normas de la OIT definen el trabajo forzoso de manera más específica como “todo trabajo o servicio que se exija a una persona bajo la amenaza de una sanción” y para el que la persona no se ha ofrecido voluntariamente.²⁷² La “amenaza de sanción” puede referirse a las sanciones penales, así como a diversas formas de coacción, como la retención de documentos de identidad y de viaje, las amenazas, la violencia, la imposición de sanciones financieras, el confinamiento, el retraso o la suspensión del pago de los salarios o la pérdida de derechos u otros privilegios.²⁷³ Los diversos planes laborales deben evaluarse en función de estas normas.

120. Con respecto a los alegatos de trabajo forzoso en el contexto de las colocaciones en los VETC, debe señalarse en primer lugar que los Libros Blancos del Gobierno y otras declaraciones públicas muestran un vínculo claro entre los VETC y los programas de empleo. Por ejemplo, el Libro Blanco de 2019 sobre “Educación y formación profesional en Xinjiang” afirma que “muchos de los aprendices que han completado sus estudios en centros de educación y formación han encontrado empleo en fábricas o empresas”. Las declaraciones oficiales hacen referencia a una “conexión perfecta” entre los VETC y el empleo.²⁷⁴ También parece que se ha incentivado a las empresas de XUAR a contratar a miembros de minorías étnicas,²⁷⁵ incluidos antiguos “aprendices” de formación profesional. Por ejemplo, un “aviso” oficial de la Oficina de Información Pública de Kashgar publicado en 2018 decía que tenía

²⁶⁹ Véase, por ejemplo, BBC, “Si los otros se van, yo me voy”: El plan chino para dar trabajo a los uigures, J. Sudworth, 2 de marzo de 2021. El artículo incluye imágenes de un informe de la emisora estatal china que ilustra cómo funciona la política en la práctica.

²⁷⁰ Si bien no lo ha ratificado China, véase, por ejemplo, el Convenio de la OIT sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), que prevé la adopción y el desarrollo de “políticas y programas integrales y coordinados de orientación y formación profesional, que están estrechamente relacionados con el empleo, en particular a través de los servicios públicos de empleo” (artículo 1). Observando también, sin embargo, que “las políticas y los programas deberán alentar y permitir que todas las personas, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna, desarrollen y utilicen sus capacidades para trabajar por su propio interés y de conformidad con sus propias aspiraciones, teniendo en cuenta las necesidades de la sociedad”.

²⁷¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general núm. 18 (“El derecho al trabajo”), E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006, párrafo 4.

²⁷² Convenio de la OIT relativo al trabajo forzado u obligatorio, 1930 (núm. 29), artículo 2 (1).

²⁷³ Véase OIT, *Combatir el trabajo forzoso: manual para empleadores y empresas*, Ginebra 2008, parte IV, págs. 8 y 9. Véase también la comunicación N° 1036/2001 Faure c. Australia, dictamen aprobado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2005, párrafo 7.5 (“La opinión del Comité es que el término “trabajo forzoso u obligatorio” abarca una gama de conductas que van desde, por un lado, el trabajo impuesto a una persona mediante una sanción penal, en particular en condiciones especialmente coercitivas, de explotación o de algún modo atroces, hasta formas de trabajo menores en circunstancias en las que se corre el riesgo de ser castigado con una sanción comparable si no se realiza el trabajo indicado”).

²⁷⁴ Véase, por ejemplo, las noticias de Xinhua, “el presidente de la región autónoma uigur de Xinjiang respondió a las preguntas sobre la estabilidad de la lucha contra el terrorismo en Xinjiang y el desarrollo de la educación y la formación profesional”, 16 de octubre de 2018 (traducción no oficial).

²⁷⁵ Véase, por ejemplo, Tianshan, “Xinjiang: se recompensará a los directores de empresas que absorban mano de obra de minorías étnicas para cumplir con los estándares” (traducción no oficial), 28 de junio de 2014.

previsto transferir a 100.000 personas de la formación profesional al empleo, al tiempo que ofrecía importantes subvenciones a las empresas que desearan contratar “aprendices”.²⁷⁶

121. El Gobierno declara que ese empleo se basa en contratos de trabajo voluntarios de conformidad con la ley. Sin embargo, la estrecha relación entre los programas laborales y el marco de lucha contra el “extremismo”, incluido el sistema VETC, suscita inquietud en cuanto a la medida en que dichos programas puedan considerarse totalmente voluntarios en esos contextos. Como se ha explicado anteriormente, el sistema VETC equivale a una privación arbitraria de libertad a gran escala mediante el internamiento involuntario en centros residenciales y la “formación” obligatoria. En consecuencia, las personas de este sistema se encuentran bajo una constante “amenaza de penalización”. Por ejemplo, los detenidos en los VETC dijeron al ACNUDH que tenían que trabajar en los centros del VETC como parte del “proceso de graduación”, sin posibilidad de rechazo por temor a permanecer más tiempo en los centros.²⁷⁷ Además, las disposiciones del Reglamento sobre la atenuación del extremismo y de otras leyes, reglamentos y políticas en XUAR imponen obligaciones de desradicalización a las empresas y los sindicatos basados en los amplios criterios de la propia ley sobre el “extremismo” religioso.²⁷⁸

122. Con respecto a las alegaciones de trabajo forzoso en XUAR, que no están necesariamente relacionadas con las instalaciones del VETC, parte de la información disponible públicamente sobre los planes de “mano de obra excedente” sugiere que se pueden utilizar varios métodos coercitivos para conseguir “mano de obra excedente”.²⁷⁹ El 13° Plan Quinquenal de Alivio de la Pobreza en la Región Autónoma Uigur de Xinjiang, adoptado en mayo de 2017, hace referencia a “la falta de voluntad de los pobres de conseguir empleo, lo que dificulta la transferencia de empleo y el aumento de los ingresos”.²⁸⁰ Otro documento oficial indica que los “trabajadores excedentes” se gestionan mediante un sistema de puntos y que se deducen puntos si “se descubre que alguna persona se muestra reacia a participar en la formación a pesar de tener las condiciones para asistir, no tiene un empleo activo a pesar de poder salir a buscar empleo o tiene ideas anticuadas y obstinadas”. El mismo documento contiene un reconocimiento de que la “fuerza laboral rural excedente” “no está dispuesta a salir de sus hogares, a recibir formación y a tener un empleo estable” y que la administración del sistema debería “recompensar a quienes hacen un buen trabajo y criticar y educar o incluso castigar a quienes hacen un mal trabajo”.²⁸¹

²⁷⁶ Véase el aviso del Departamento de Información Pública de Kashgar sobre la publicación del plan de implementación para la formación laboral de los grupos difíciles en Kashgar, 7 de agosto de 2018. No está claro si esta cifra se refiere directamente a los VETC, pero la terminología utilizada parece incluir a este grupo objetivo.

²⁷⁷ Entrevistas del ACNUDH.

²⁷⁸ Véase, por ejemplo, el Reglamento de la XUAR sobre la atenuación del extremismo, revisado en octubre de 2018, que establece las responsabilidades de desradicalización para las empresas (artículo 46) y los sindicatos (artículo 34). Las empresas que no cumplan con sus obligaciones de desradicalización son objeto de “críticas y educación” por parte de la unidad en la que están ubicadas y pueden ser objeto de sanciones (artículo 50, traducción no oficial). En la práctica, estas obligaciones sirven para limitar drásticamente la capacidad de las empresas y los sindicatos de desempeñar las funciones respectivas en la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación sin discriminación. Véanse las conclusiones de la OIT, Comité de Aplicación de Normas, 2 de junio de 2022, CAN/PV.5.

²⁷⁹ Véase, por ejemplo, BBC, “‘Si los otros se van, yo me voy’: El plan chino para dar trabajo a los uigures”, J. Sudworth, 2 de marzo de 2021. El artículo incluye imágenes de un informe de la emisora estatal china que ilustra cómo funciona la política en la práctica, lo que suscita serias inquietudes sobre los métodos coercitivos.

²⁸⁰ Véase el decimotercer plan quinquenal de alivio de la pobreza de junio de 2017. El 14° Plan Quinquenal de Alivio de la Pobreza, adoptado en 2021, tiene como objetivo consolidar y ampliar los programas de alivio de la pobreza (traducción no oficial).

²⁸¹ Oficina de Recursos Humanos y Seguridad Social del Condado. Plan de implementación sobre el buen servicio para transferir el empleo de la mano de obra urbana y rural excedente en el condado de Chabchal, 22 de marzo de 2018 (traducción no oficial).

123. Los planes parecen centrarse especialmente en los trabajadores rurales, para “transformarlos de agricultores a trabajadores industriales”.²⁸² Suelen estar en las zonas más pobres, que también se perciben como “atrasadas” y en riesgo de “extremismo” religioso, como el sur y el oeste de Xinjiang. Si bien este tipo de selección puede centrarse en el alivio de la pobreza, a falta de la necesaria voluntariedad, también podría constituir una forma de discriminación por motivos religiosos y étnicos, particularmente en el contexto más amplio descrito en esta evaluación, en la que se implementan estos programas. La discriminación por motivos religiosos y étnicos también puede ser en sí misma un factor que contribuya a que las personas sean vulnerables al trabajo forzado.²⁸³

124. En su informe anual publicado el 9 de febrero de 2022, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT examinó los alegatos presentados por la Confederación Sindical Internacional con respecto a la aplicación de los Convenios núms. 111 y 122 de la OIT por parte de China y las respuestas del Gobierno.²⁸⁴ Con respecto al Convenio núm. 111, la Comisión expresó su “profunda preocupación por las directrices políticas expresadas en numerosos documentos de políticas y regulaciones nacionales y regionales” y “su preocupación por los métodos aplicados, el impacto de sus objetivos declarados y su efecto discriminatorio (directo o indirecto) en las oportunidades de empleo y el trato de las minorías étnicas y religiosas en China”.²⁸⁵

125. Con respecto al Convenio núm. 122, el Comité observó que “la situación laboral de los uigures y otras minorías musulmanas en China proporciona numerosos indicios de medidas coercitivas, muchas de las cuales se derivan de documentos normativos y políticos”.²⁸⁶ El Comité tomó nota de varios indicadores que sugerían medidas que restringían gravemente la libre elección de empleo. “Estos incluyen la movilización dirigida por el Gobierno de los hogares rurales y los municipios locales que organizan los traslados de conformidad con las cuotas de exportación de mano de obra; la reubicación o el traslado de trabajadores bajo escolta de seguridad; la gestión in situ y la retención de los trabajadores bajo estricta vigilancia; la amenaza de internamiento en centros de educación y formación profesional si los trabajadores no aceptan la “administración gubernamental”; y la incapacidad de los trabajadores colocados de cambiar libremente.”²⁸⁷

126. Tras la derivación por parte de la CEACR de su comentario sobre el Convenio núm. 111, en junio de 2022 la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo “deploró el uso de todas las medidas represivas contra el pueblo uigur, lo que tiene un efecto discriminatorio en sus oportunidades de empleo y en su trato como minoría religiosa y étnica en China, además de otras violaciones de sus derechos fundamentales”. La Comisión instó al Gobierno, *entre otras cosas*, a “poner fin inmediatamente a cualquier práctica discriminatoria contra la población uigur y cualquier otro grupo étnico minoritario, incluido el internamiento o el encarcelamiento por motivos étnicos y religiosos con fines de desradicalización”; y a “enmendar las disposiciones reglamentarias nacionales y regionales con miras a reorientar el mandato de los centros de formación y educación profesional de la reeducación política basada en la detención administrativa”.²⁸⁸

127. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos comparte, desde la perspectiva de los derechos humanos, las preocupaciones expuestas por los órganos de supervisión de la OIT. Si bien se necesita más información sobre los métodos utilizados en la contratación, la colocación y las condiciones de trabajo en el contexto del sistema VETC, los programas de

²⁸² Oficina de Recursos Humanos y Seguridad Social del Condado. Plan de implementación sobre el buen servicio para transferir el empleo del excedente de mano de obra urbana y rural en el condado de Chabchal, 22 de marzo de 2018.

²⁸³ Véase Indicadores de trabajo forzoso de la OIT: Programa de acción especial para combatir el trabajo forzoso, 1 de octubre de 2012.

²⁸⁴ Aplicación de las normas internacionales del trabajo 2022 Informe III (Parte A) Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones Conferencia Internacional del Trabajo 110.ª reunión, 2022.

²⁸⁵ *Ibíd.*, págs. 518 y 520.

²⁸⁶ *Ibíd.*, pág. 688.

²⁸⁷ *Ibíd.*, pág. 689.

²⁸⁸ Comisión de Aplicación de Normas, ¹¹⁰ Conferencia Internacional del Trabajo, 2 de junio de 2022, CAN/China/PV.5.

“excedentes” y de transferencia de mano de obra, la información disponible y evaluada por el ACNUDH en relación con estos programas en XUAR muestra que existe una necesidad urgente de que el Gobierno aclare más, de conformidad con las obligaciones de China en virtud del derecho internacional, y de dar seguimiento a las recomendaciones de la OIT.

128. En resumen, hay indicios de que los planes de trabajo y empleo, incluidos los vinculados al sistema VETC, por su naturaleza o efecto parecen ser discriminatorios e implicar elementos de coacción, lo que requiere una aclaración transparente por parte del Gobierno.

VII. Separación familiar y represalias

129. La implementación de las supuestas políticas antiterroristas y de “extremismo” en XUAR también ha tenido un profundo impacto en las familias. La privación arbitraria y generalizada de libertad de los uigures y otras comunidades predominantemente musulmanas en XUAR, que a menudo se mantiene en secreto, ha provocado que muchas familias se separen y desconozcan el paradero de sus seres queridos. Esto ha sido particularmente cierto en el caso de la comunidad de la diáspora, donde también se han denunciado represalias e intimidaciones contra quienes buscan información sobre sus familiares o expresan públicamente su inquietud.

A. Separaciones de familiares y desapariciones forzadas

130. Las denuncias de separaciones de familiares y desapariciones por la fuerza fueron uno de los primeros indicadores de inquietud por la situación en XUAR donde se denunció que un gran número de personas estaban “ausentes por la fuerza” o “desaparecidas”.²⁸⁹ Aproximadamente dos tercios de los 152 casos pendientes en China del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones por la Fuerza o Involuntarias se refieren a XUAR durante el período 2017-2022.²⁹⁰

131. La Convención para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CPED) define dicha desaparición como “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad por parte de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o el consentimiento del Estado, seguido de la negativa a reconocer la privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, lo que coloca a esa persona fuera de la protección de la ley”.²⁹¹ Si bien China no es parte en la Convención contra la Desaparición Forzada, está obligada por la prohibición de las desapariciones forzadas que figuran en otros tratados de derechos humanos en los que es parte, como la Convención contra la Tortura,²⁹² y en la medida en que la norma se ha cristalizado en el derecho consuetudinario. Además, la denegación del derecho a saber la verdad sobre el paradero de una víctima de desaparición forzada puede constituir en sí misma una forma de trato cruel e inhumano para la familia inmediata.²⁹³

²⁸⁹ Véase la introducción.

²⁹⁰ A 31 de mayo de 2022.

²⁹¹ La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones por la fuerza (CPED), artículo 2.

²⁹² El Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas ha abordado la cuestión de la desaparición por la fuerza en varias observaciones finales. Véase, por ejemplo, el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, Observaciones finales sobre España, 9 de diciembre de 2009, CAT/C/ESP/CO/5, párrafo 21, en las que el Comité declaró que “los actos de tortura [...] también incluyen las desapariciones por la fuerza”. Véase también la comunicación núm. 456/2011, Larez c. la República Bolivariana de Venezuela, 26 de junio de 2015, párrafo 6.4. “El Comité recuerda además que la desaparición por la fuerza implica múltiples violaciones de los derechos humanos y un incumplimiento por parte del Estado en cuestión de las obligaciones contenidas en la Convención, y que esto constituye en sí mismo, en relación con la persona desaparecida, o puede constituir, en relación con los familiares de la persona, una forma de tortura o trato inhumano contraria a la Convención”.

²⁹³ Véase, por ejemplo, la Observación general sobre el derecho a la verdad en relación con las desapariciones forzadas, que figura en el informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 26 de enero de 2011, A/HRC/16/48, pág. 15 (párr. 4).

132. En algunos casos, cuando las personas eran trasladadas a un centro VETC, no se informaba a sus familiares sobre su paradero, los motivos de su “derivación” a los centros o el tiempo que podían permanecer recluidos. Los relatos de primera mano sugieren que la información a los familiares no se llevó a cabo como una cuestión de política, sino de forma *ad hoc*, tras los intentos persistentes de los miembros de la familia de buscar información sobre su paradero.²⁹⁴ Si bien algunos entrevistados parecían saber o sospechar que sus familiares habían sido trasladados a un centro VETC o a otro centro de detención, la mayoría seguía sin estar segura de la situación y, a pesar de los intentos de esclarecer el paradero con las autoridades, su paradero continuaba desconocido. Esta falta de conocimiento y cualquier contacto ha sido particularmente doloroso para las familias que viven a una distancia geográfica en el extranjero y requieren una aclaración inmediata por parte de las autoridades. Del mismo modo, los ex detenidos dijeron que no habían tenido contacto con sus familiares durante su estancia en las instalaciones del VETC y que no sabían si sus familiares sabían dónde estaban.²⁹⁵ Sin que quedara claro la variación de enfoque, a algunos detenidos se les permitía recibir visitas ocasionales de familiares o llamadas telefónicas bajo supervisión y vigilancia.²⁹⁶

133. La base de datos de víctimas de Xinjiang, una plataforma utilizada por familiares exiliados que buscan el paradero de sus seres queridos en XUAR, contiene actualmente cientos de entradas de presuntas “personas desaparecidas”.²⁹⁷ El ACNUDH ha examinado docenas de entrevistas a familiares que las han publicado en la base de datos de víctimas de Xinjiang y en otros sitios con la esperanza de localizar a sus seres queridos. También ha examinado las grabaciones de audio tomadas por familiares que han intentado ponerse en contacto con las autoridades en XUAR para solicitar aclaraciones. Además, ha examinado las respuestas gubernamentales disponibles a algunos de estos casos, en las que se afirma sistemáticamente que las personas presuntamente desaparecidas están “llevando una vida normal” en XUAR, a menudo sin más información de apoyo.

134. Por ejemplo, el 9 de abril de 2021, en una conferencia de prensa en Beijing, las autoridades reconocieron que, de las 12.050 personas incluidas en la base de datos de víctimas de Xinjiang, habían confirmado la existencia de 10.708 personas. Según se informa, 1342 de ellas pertenecían a personas “inventadas”. De las 10.708 personas, al parecer, 6.962 “llevaban una vida normal”; 3.244 habían sido declaradas culpables y condenadas por actos terroristas y otros delitos penales; 238 habían muerto, al parecer, por “enfermedades y otras causas” y 264 vivían en el extranjero.²⁹⁸ Las autoridades no dieron a conocer los nombres de esas personas ni las decisiones judiciales por las que se condenó a quienes cumplían penas de prisión, lo que prolongó la incertidumbre para las familias.

135. Las separaciones de familiares son el resultado de una serie de factores y no todas equivalen necesariamente a desapariciones forzadas o involuntarias. También se plantean problemas de separaciones familiares entre familias cuyos miembros están divididos entre XUAR y el extranjero. El riesgo de represalias contra los miembros de la familia en XUAR a causa del contacto desde el extranjero es una razón importante, planteada repetidamente en entrevistas con el ACNUDH, por la que las propias familias suelen romper el contacto. El ACNUDH también ha tenido informes de padres uigures que viven en el extranjero y que siguen sin poder ponerse en contacto con sus hijos quienes se quedaron con familiares en

²⁹⁴ Entrevistas del ACNUDH. Véase también los “documentos de Xinjiang”, que incluyen una directiva clasificada que indica a las autoridades, con un guión, cómo gestionar las preguntas sobre los familiares detenidos de los estudiantes que regresan a sus hogares al final del semestre académico. Esta guía instruía a los funcionarios a decir a los participantes que sus familiares estaban en “una escuela de formación creada por el gobierno”, de la que no podían salir.

²⁹⁵ Entrevistas del ACNUDH.

²⁹⁶ Entrevistas del ACNUDH.

²⁹⁷ Es difícil cuantificar el número exacto de “personas desaparecidas” de la base de datos de víctimas de Xinjiang (<https://shahit.biz/eng/>), ya que es posible que la información no esté completamente actualizada. Desde 2017/2018, más de 1.700 personas han denunciado casos, incluidos familiares o amigos desaparecidos.

²⁹⁸ Séptima conferencia de prensa de la Región Autónoma Uigur de Xinjiang sobre temas relacionados con Xinjiang en Beijing, 9 de abril de 2021. Véase una transcripción en el sitio web de la Embajada de China en los Estados Unidos: <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceus/eng/zt/wonderfulxj/xinjiangpressconference/7thpress/t1894724.htm>.

XUAR.²⁹⁹ Como se ha señalado, el contacto con personas en el extranjero es uno de los motivos para la derivación a un centro de VETC. En un caso, una persona describió que había perdido el contacto con su esposa e hijos, así como con más de 30 familiares más en XUAR, todos los cuales, según dijo, habían cambiado sus números de teléfono o simplemente se habían negado a aceptar sus llamadas por temor a represalias.³⁰⁰ En palabras de otro entrevistado: “No he hablado con mi familia porque me dijeron que no me contactara con ellos o los enviarían a reeducación”.³⁰¹

B. Intimidaciones, amenazas y represalias

136. Las autoridades chinas siguen criticando abiertamente a las víctimas y a sus familiares que ahora viven en el extranjero por hablar de sus experiencias en XUAR, desacreditando las historias que se hacen públicas.³⁰²

137. También se denunciaron intimidaciones y amenazas por parte de ex detenidos, algunos de los cuales se vieron obligados a firmar un documento antes de su liberación en el que se comprometían a no hablar de su experiencia en los centros de detención preventiva.³⁰³ En palabras de un entrevistado: “Tuvimos que firmar un documento para guardar silencio sobre el campamento. De lo contrario, nos retendrían durante más tiempo y toda la familia sería castigada”.³⁰⁴

138. Los entrevistados destacaron constantemente los patrones de intimidación, amenazas y represalias. Dos tercios de los entrevistados con los que habló el ACNUDH afirmaron haber sido víctimas de algún tipo de intimidación o represalia, en particular de llamadas o mensajes telefónicos amenazantes, en su mayoría de chinos, pero también de Estados vecinos, a otros uigures o kazajos exiliados, o por parte de familiares, posiblemente actuando a instancias de las autoridades tras declaraciones o actividades de promoción en relación con XUAR. Algunos también afirmaron que sus familiares en XUAR habían sido intimidados o habían sido objeto de represalias directas como consecuencia de la participación pública en el extranjero, como el traslado a un centro VETC u otro centro.

139. En los últimos años, se ha recibido información fidedigna sobre miembros de la comunidad uigur que viven en el extranjero en varios países, que han sido expulsados por la fuerza o corren el riesgo de ser expulsados a China, lo que viola el principio de la no devolución establecido por el derecho *internacional*. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluido el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial y los Procedimientos Especiales, han expresado su preocupación por las denuncias de devolución forzosa de uigures a China, y han recordado las obligaciones de China y de terceros países en materia de derechos humanos y derecho de los refugiados en tales circunstancias.³⁰⁵ En este contexto, el ACNUDH también tiene conocimiento de que decenas de uigures viven en terceros países cuyos pasaportes han caducado y que han tenido dificultades para renovar sus documentos, incluso por miedo a las represalias o a ser devueltos por la fuerza a China.

140. Además, se denuncian amenazas de represalias contra el personal empleado o que realiza actividades en nombre de empresas extranjeras vinculadas a XUAR a través de sus

²⁹⁹ Véase también, por ejemplo, Amnistía Internacional “Corazones y vidas rotas: La pesadilla de las familias uigures separadas por la represión”, 19 de marzo de 2021.

³⁰⁰ Entrevista del ACNUDH.

³⁰¹ Entrevista del ACNUDH.

³⁰² Véase, por ejemplo, la conferencia de prensa habitual del portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China, Wang Wenbin, el 23 de febrero de 2021: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/202102/t20210224_9721163.html.

³⁰³ Entrevistas del ACNUDH.

³⁰⁴ Entrevista del ACNUDH.

³⁰⁵ Véase, por ejemplo, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales sobre los informes periódicos combinados 14º a 17º de China (incluidos Hong Kong (China) y Macao (China)), CERD/C/CHN/CO/14-17, párrafos 40 (d) y 42 (g), 19 de septiembre de 2018. Véase también: <https://news.un.org/en/story/2009/12/325022-forcible-return-ughurs-cambodia-sparks-un-experts-concern>.

cadena de valor, al tiempo que intenta actuar con la debida diligencia y solicita transparencia de conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

141. Estos patrones de intimidación, amenazas y represalias son generalmente creíbles y es probable que hayan causado, y sigan causando, un grave efecto paralizante en los derechos de estas comunidades a la libertad de expresión, privacidad, integridad física y vida familiar y, en consecuencia, inhiben el flujo de información sobre la situación dentro de XUAR.

142. En conclusión, los patrones de separaciones familiares entre los uigures y los miembros de otras minorías predominantemente musulmanas, que en algunos casos pueden constituir desapariciones forzadas, son una consecuencia directa de los medios con los que se ha aplicado el programa de detención y, por lo tanto, es probable que tengan repercusiones en escalas similares. Se han visto intensificados por un patrón de intimidaciones y amenazas de represalias contra las víctimas y sus familiares dentro y fuera de XUAR. Sigue recayendo en el Gobierno la responsabilidad de esclarecer urgentemente la suerte y el paradero de los familiares desaparecidos y de facilitar los contactos seguros y el reencuentro. Al mismo tiempo, según la evaluación general de la situación de los derechos humanos en XUAR, los países que albergan a uigures y otras minorías musulmanas de XUAR deberían abstenerse de devolverlos por la fuerza, en cualquier circunstancia que entrañe un riesgo real de violación del principio de no devolución.

VIII. Evaluación general y recomendaciones

143. Se han cometido graves violaciones de los derechos humanos en XUAR en el contexto de la aplicación por parte del Gobierno de las estrategias de lucha contra el terrorismo y el “extremismo”. La implementación de estas estrategias y las políticas asociadas en XUAR ha dado lugar a patrones entrelazados de restricciones severas e indebidas a una amplia gama de derechos humanos. Estos patrones de restricciones se caracterizan por un componente discriminatorio, ya que los actos subyacentes suelen afectar directa o indirectamente a los uigures y a otras comunidades predominantemente musulmanas.

144. Estas violaciones de los derechos humanos, tal como se documenta en esta evaluación, se derivan de un “sistema legal antiterrorista” nacional que es profundamente problemático desde la perspectiva de las normas y estándares internacionales de derechos humanos. Contiene conceptos vagos, amplios y abiertos que dejan amplia discreción a los funcionarios para interpretar y aplicar amplias facultades de investigación, prevención y coacción, en un contexto de salvaguardias limitadas y escasa supervisión independiente. Este marco, que es vulnerable a una aplicación discriminatoria, ha llevado en la práctica a la privación arbitraria de libertad a gran escala de miembros de las comunidades uigures y otras comunidades predominantemente musulmanas de XUAR en los denominados centros VETC y otros centros, al menos entre 2017 y 2019. Incluso si desde entonces se ha reducido el alcance del sistema VETC o se ha liquidado, como ha afirmado el Gobierno, las leyes y políticas que lo sustentan siguen vigentes. Parece haber una tendencia paralela al aumento del número y la duración de las penas de prisión que se llevan a cabo mediante procesos de justicia penal, lo que sugiere que la privación de libertad se ha centrado en el encarcelamiento, por supuestos motivos de lucha contra el terrorismo y el “extremismo”.

145. El trato que reciben las personas recluidas en el sistema de los denominados centros VETC es motivo de igual inquietud. Las denuncias de patrones de tortura o malos tratos, incluido el tratamiento médico forzado y las condiciones adversas de detención, son creíbles, al igual que los alegatos de incidentes individuales de violencia sexual y de género. Si bien la información disponible en este momento no permite al ACNUDH sacar conclusiones firmes sobre el alcance exacto de estos abusos, está claro que la naturaleza altamente titulizada y discriminatoria de las instalaciones del VETC, junto con el acceso limitado a recursos efectivos o a la supervisión por parte de las autoridades, proporcionan un terreno fértil para que estas violaciones se cometan a gran escala.

146. Los sistemas de detención arbitraria y los patrones de abuso relacionados en el VETC y otros centros de detención se producen en el contexto de una discriminación más amplia contra los miembros de las minorías uigures y otras minorías predominantemente

musulmanas, basada en las supuestas amenazas a la seguridad que provienen de miembros individuales de estos grupos. Esto ha incluido restricciones de gran alcance, arbitrarias y discriminatorias de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en violación de las normas y estándares internacionales. Entre ellas, restricciones indebidas a la identidad y expresión religiosa, así como a los derechos a la privacidad y la circulación. Hay indicios graves de violaciones de los derechos de reproducción mediante la aplicación coercitiva y discriminatoria de las políticas de planificación familiar y control de la natalidad. Del mismo modo, hay indicios de que los planes de trabajo y empleo con el supuesto propósito de aliviar la pobreza y prevenir el “extremismo”, incluidos los relacionados con el sistema VETC, pueden implicar elementos de coerción y discriminación por motivos religiosos y étnicos.

147. Las políticas y prácticas descritas en XUAR han trascendido las fronteras, separando a las familias y cortando los contactos humanos, al tiempo que han causado un sufrimiento especial a las familias uigures, kazajas y otras minorías predominantemente musulmanas afectadas, agravado por los patrones de intimidación y amenazas contra los miembros de la comunidad de la diáspora que hablan públicamente sobre sus experiencias en XUAR.

148. La información que dispone actualmente el ACNUDH sobre la aplicación de la campaña declarada del Gobierno contra el terrorismo y el “extremismo” en XUAR durante el período 2017-2019 y, a lo mejor, posteriormente, también suscita preocupación desde la perspectiva del derecho penal internacional. El alcance de la detención arbitraria y discriminatoria de miembros de grupos uigures y otros grupos predominantemente musulmanes, de conformidad con la ley y la política, en el contexto de las restricciones y la privación más general de los derechos fundamentales de los que se disfrutaban individual y colectivamente, puede constituir delitos internacionales, en particular crímenes de lesa humanidad.

149. El Gobierno tiene el deber principal de garantizar que todas las leyes y políticas se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos e investigar con prontitud cualquier denuncia de violación de los derechos humanos, garantizar la rendición de cuentas de los autores y proporcionar reparación a las víctimas. Las personas privadas arbitrariamente de libertad deben ser puestas en libertad de inmediato. Como siguen existiendo las condiciones para que las violaciones graves continúen y se repitan, también deben abordarse de manera rápida y eficaz. La situación de los derechos humanos en XUAR también exige una atención urgente por parte del Gobierno, los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas y el sistema de derechos humanos, así como de la comunidad internacional en general.

150. El ACNUDH agradece al Gobierno y a otras instituciones que hayan compartido con él información sobre algunos aspectos de la situación en XUAR. Esta evaluación también se vio facilitada por la gran cantidad de investigaciones realizadas por organizaciones no gubernamentales, investigadores, periodistas y académicos en los últimos años (y evaluadas de forma independiente por el ACNUDH). El ACNUDH está profundamente agradecido a las víctimas y los testigos que estuvieron dispuestos a compartir sus experiencias con el ACNUDH, a pesar de los posibles riesgos para ellos y sus seres queridos.

Recomendaciones

151. El ACNUDH recomienda al Gobierno de China que:

(i) Tome medidas inmediatas para poner en libertad a todas las personas privadas arbitrariamente de libertad en XUAR, ya sea en centros de detención preventiva, prisiones u otros centros de detención;

(ii) Aclare urgentemente el paradero de las personas cuyos familiares han estado buscando información sobre sus seres queridos en XUAR, entre otras cosas proporcionando detalles sobre su ubicación exacta y estableciendo canales seguros de comunicación y viajes que permitan a las familias reunirse;

(iii) Realice una revisión completa del marco jurídico que rige la seguridad nacional, la lucha contra el terrorismo y los derechos de las minorías en XUAR para garantizar su conformidad con el vinculante derecho internacional sobre los derechos humanos y derogue urgentemente todas las leyes, políticas y prácticas discriminatorias contra los uigures y otras

minorías predominantemente musulmanas en XUAR, en particular las que han dado lugar a las graves violaciones de derechos humanos que se detallan en esta evaluación;

(iv) Investigue con prontitud las denuncias de violaciones de los derechos humanos en los VETC y otros centros de detención, incluidas las denuncias de tortura, violencia sexual, malos tratos, tratamiento médico forzoso, trabajo forzoso y las denuncias de muertes bajo custodia;

(v) Aplique, con carácter prioritario, las observaciones finales del Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura y el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, incluida la creación de un mecanismo de supervisión independiente para garantizar una investigación rápida, imparcial y efectiva de todas las denuncias de tortura y malos tratos;

(vi) Garantice que la vigilancia, tanto en línea como fuera de ella, cumpla estrictos requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad, incluso en materia de seguridad nacional, y no infrinja los derechos y libertades fundamentales de las personas;

(vii) Coopere con la OIT y los interlocutores sociales en la aplicación de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos en los Convenios núms. 111 y 122 de la OIT, incluso mediante la autorización de una misión de asesoramiento técnico, y en la aplicación de los Convenios núms. 29 y 105 sobre el trabajo forzoso y el Protocolo de 2014;³⁰⁶

(viii) Proporcione recursos y reparaciones adecuados a las víctimas de violaciones de los derechos humanos;

(ix) Aclare las denuncias de destrucción de mezquitas, santuarios y cementerios proporcionando datos e información y mientras tanto, suspenda todas esas actividades;

(x) Cese inmediatamente todas las intimidaciones y represalias contra los uigures y otras minorías predominantemente musulmanas residiendo en el extranjero en relación con su defensa, y de sus familiares en XUAR; y garantice que todos los ciudadanos, incluidos los uigures y otras minorías predominantemente musulmanas, puedan ser titulares de un pasaporte válido y viajar desde y hacia China sin temor a represalias;

(xi) Ratifique el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y los Protocolos Facultativos de la Convención contra la Tortura, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;

(xii) Invite con carácter prioritario al Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, al Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, al Relator Especial sobre la tortura, al Relator Especial sobre los derechos de las minorías, al Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, al Relator Especial sobre los derechos culturales y al Grupo de Trabajo sobre las empresas y los derechos humanos a que realicen visitas sin restricciones a los países de China, incluso XUAR; y

(xiii) Siga colaborando con el ACNUDH para permitir una evaluación más profunda de la situación, facilite nuevas visitas del ACNUDH y los intercambios técnicos sobre cuestiones de derechos humanos en XUAR, como seguimiento de la visita del Alto Comisionado.

El ACNUDH sigue dispuesto a prestar apoyo y asesoramiento en la aplicación de estas recomendaciones.

152. El ACNUDH recomienda a la comunidad empresarial que:

(i) Tome todas las medidas posibles para cumplir con la responsabilidad de respetar los derechos humanos en todas las actividades y relaciones comerciales, tal como se establece en los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, incluso mediante una mayor diligencia debida en materia de derechos humanos, e

³⁰⁶ Comisión de Aplicación de Normas, 110ª Conferencia Internacional del Trabajo, 2 de junio de 2022, CAN/China/PV.5.

informe
de manera transparente; y

al

respecto

(ii) Refuerce la evaluación de los riesgos para los derechos humanos por parte de las empresas que participan en el sector de la vigilancia y la seguridad, incluida la cuestión de si los productos y servicios pueden provocar o contribuir a impactos adversos en los derechos humanos, incluidos los derechos a la privacidad, la libertad de movimiento y el respeto a la no discriminación.

153. El ACNUDH recomienda a la comunidad internacional que apoye los esfuerzos para reforzar la protección y la promoción de los derechos humanos en XUAR en seguimiento de estas recomendaciones. Además, los Estados deben abstenerse de devolver a China a miembros de las minorías uigures y otras minorías predominantemente musulmanas que estén en riesgo de *devolución* y proporcionar asistencia humanitaria, incluido apoyo médico y psicosocial, a las víctimas en los Estados en los que se encuentren.

Anexo

Nota verbal de la Misión Permanente de la República Popular China ante las Naciones Unidas en Ginebra, de fecha 31 de agosto de 2022, y anexo

Disponible en <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/ohchr-assessment-human-rights-concerns-xinjiang-uyghur-autonomous-region>

* Redacciones aplicadas por el ACNUDH en apoyo de la política de protección de los derechos e intereses individuales, según sea necesario.