
Amnistía Internacional

Consejo de Europa: Observaciones preliminares de Amnistía Internacional sobre el Proyecto de Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo, de diciembre de 2004

Enero de 2005

Resumen

Índice AI: IOR 61/002/2005

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLIOR610022005>

Amnistía Internacional presenta estas observaciones preliminares sobre el Proyecto de Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo de diciembre de 2004 para resaltar áreas de especial interés y exponer recomendaciones que refuercen las salvaguardias de los derechos humanos en el proyecto de Convenio.

Estas observaciones y recomendaciones se presentan con miras a que sirvan de ayuda para profundizar la revisión de este proyecto de Convenio que realizarán los órganos y mecanismos del Consejo de Europa, entre ellos el Comisario de Derechos Humanos y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (habiéndose solicitado a ambos sus Opiniones respectivas sobre este proyecto), el CODEXTER y el Comité de Ministros.

Amnistía Internacional considera que el alcance del actual proyecto de este Convenio es amplio y que muchas de las cuestiones que pretende abordar son complejas. Las disposiciones propuestas en el proyecto de Convenio de diciembre de 2004 exigen que los Estados Parte, entre otras cosas, adopten medidas, en el ámbito nacional, para prevenir el terrorismo y para proteger y apoyar a sus víctimas; para tipificar como delito la provocación pública del terrorismo, el reclutamiento y la formación para el terrorismo; y para cooperar con otros Estados en la investigación, el enjuiciamiento o la extradición de personas presuntamente implicadas en tales delitos. La falta de un acuerdo internacional en cuanto a la definición del terrorismo aumenta la complejidad de este ejercicio.

La organización considera motivos de preocupación, entre otros: la falta de claridad de la definición de “actos de terrorismo” (artículo 1) en la que se basan las disposiciones relativas a la tipificación como delito, así como la descripción sugerida de terrorismo que subyace a este Convenio y se expone en su Preámbulo. Amnistía Internacional también considera preocupante la formulación actual de la definición del delito de incitación al terrorismo (artículo 4) y se opone a la inclusión de un artículo que exija a los Estados que tipifiquen como delito el hecho de que una persona no denuncie hechos relativos a actos de terrorismo, y los delitos de reclutamiento o formación para el terrorismo (artículo *6bis*). La organización considera que el artículo *11bis*, que exige la exclusión como refugiado de una persona que presuntamente haya cometido un acto de incitación al terrorismo o que haya participado en el reclutamiento o la formación de un tercero para perpetrar un acto terrorista no está en consonancia con el deber de garantizar el estudio exhaustivo y justo de las solicitudes de asilo.

Amnistía Internacional también considera que es preciso reforzar varias disposiciones cuyo objetivo es proteger los derechos humanos. Por ejemplo, la organización recomienda la revisión de los artículos 2 y 9 para garantizar que se exija a los Estados Parte que garanticen todas las medidas adoptadas en virtud de este tratado, (de forma individual y colectiva), respetan y protegen los derechos humanos de todas las personas – presuntos delincuentes y víctimas por igual– sin discriminación. Es preciso reforzar el artículo sobre la protección de las víctimas de actos de terrorismo (artículo 12), actualmente de índole superficial, si se

mantiene en el Convenio. La organización considera que el Convenio debe excluir de manera expresa la pena de muerte como posible condena impuesta para cualquiera de los delitos recogidos en él, habida cuenta de que deberá antes contar con la ratificación de Estados que no pertenecen al Consejo de Europa y conservan este castigo (artículo 8). Consideramos que las exclusiones de los deberes de los Estados de prestar asistencia jurídica mutua o extraditar a una persona deben incluir casos en los que exista un riesgo de trato o pena inhumano o degradante y riesgo de un juicio injusto en el Estado solicitante (artículos 17 y 18bis)

La organización también insta a que el órgano encargado de supervisar la aplicación de este Convenio tenga el mandato expreso de realizar evaluaciones periódicas del impacto de su aplicación en los derechos humanos (artículo 31).

En resumen, la organización considera, que antes de que el Consejo de Europa adopte el tratado, queda mucho trabajo por hacer para garantizar que exija que las medidas adoptadas por los Estados para prevenir y castigar los actos de terrorismo respeten y protejan los derechos de todas las personas, sin discriminación.

Amnistía Internacional solicita a los Estados Miembros del Consejo de Europa, así como sus órganos y mecanismos, que:

- Tengan en cuenta las observaciones preliminares y recomendaciones de la organización;
- Garanticen que los miembros de la sociedad civil, entre ellos las ONG, estén informados y sean consultados en posteriores estudios realizados sobre este proyecto de Convenio;
- Garanticen que todas las disposiciones del tratado adoptado establezcan el nivel más elevado de protección de los derechos humanos de todas las personas –tanto las víctimas como los presuntos delincuentes– incluso si ello supone aplazar la fecha prevista para la adopción.

Este texto resume el documento titulado *Observaciones preliminares de Amnistía Internacional sobre el Proyecto de Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo*, de diciembre de 2004 (Índice AI: IOR 61/002/2005.) , publicado por Amnistía Internacional en enero de 2005. Si desean más información o emprender acciones al respecto consulten el documento completo. En el sitio web <http://www.amnesty.org> encontrarán una amplia selección de materiales de AI sobre éste y otros asuntos. Los comunicados de prensa de la organización pueden recibirse por correo electrónico solicitándolo en la dirección:

http://www.amnesty.org/email/email_updates.html

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, REINO UNIDO

Traducción de Editorial Amnistía Internacional (EDAI), España

Amnistía Internacional

Consejo de Europa: Observaciones preliminares de Amnistía Internacional sobre el Proyecto de Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo, de diciembre de 2004



Enero de 2005

Índice AI: IOR 61/002/2005

<http://web.amnesty.org/library/Index/ESLIOR610022005>

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, REINO UNIDO

Traducción de Editorial Amnistía Internacional (EDAI), España

ÍNDICE

Introducción	1
Preámbulo.....	2
Artículo 1: Terminología.....	3
Artículo 2: Objetivo	4
Artículo 4 – Provocación pública para cometer un acto de terrorismo	5
Artículo 5 – Reclutamiento para el terrorismo.....	5
Artículo 6bis – Ausencia de denuncia	5
Artículo 8 - Sanciones y medidas	6
Artículo 9 - Condiciones y salvaguardias.....	6
Artículo 11 - Prevención de la justificación.....	7
Artículo 11bis – Uso debido de la condición de refugiado	7
Artículo 12 – Protección, indemnización y apoyo de las víctimas de actos de terrorismo	8
Artículo 13 – Deber de investigar	8
Artículo 17 – Principios generales de cooperación internacional.....	9
Artículo 18bis – Discriminación.....	9
Artículo 19 – Información espontánea	9
Artículo 31 – Seguimiento	10
ANEXO: Proyecto de Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo tal y como se recoge en CODEXTER (2004) 27 rev 4, de 15 de diciembre de 2004	11

Consejo de Europa:

Observaciones preliminares de Amnistía Internacional sobre el Proyecto de Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo, de diciembre de 2004

Introducción

Amnistía Internacional presenta estas observaciones preliminares sobre el Proyecto de Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo, del Consejo de Europa, que se recoge en CODEXTER (2004) 27 rev 4, de 15 de diciembre de 2004, (en el Anexo 1 de este documento figura el proyecto de Convenio), en el contexto de su labor realizada para garantizar que las medidas adoptadas –individual y colectivamente– por los Estados para proteger a las personas y para prevenir y enjuiciar actos de terrorismo respeten sus obligaciones de salvaguardar los derechos humanos de todas las personas en sus territorios y bajo su jurisdicción, sin discriminación.¹

Amnistía Internacional acoge con satisfacción el hecho de que el Comité de Ministros haya solicitado que tanto la Asamblea Parlamentaria como el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa presenten sus Opiniones sobre este proyecto de Convenio.

Sin embargo, la organización lamenta que, hasta ahora, ni el Comité de Expertos sobre Terrorismo (conocido como CODEXTER) ni los 46 Estados miembros del Consejo de Europa hayan realizado prácticamente ninguna consulta sobre este proyecto de Convenio a miembros de la sociedad civil o a las ONG. La organización teme que el calendario para elaborar el proyecto de este tratado y sus observaciones, dada la complejidad de las cuestiones que aborda, sea demasiado corto y no deje tiempo suficiente para reflexionar, comentar, reconsiderar y revisar el texto adecuadamente.

Puesto que Amnistía Internacional no ha tenido acceso al proceso de elaboración del proyecto a cargo del CODEXTER del Consejo de Europa, y que el proyecto de disposiciones acaba de publicarse, estas observaciones son de índole obligadamente preliminar, y no representan un análisis completo y exhaustivo del proyecto de Convenio. Su objetivo es, sobre todo, resaltar las áreas que constituyen un motivo de preocupación especial y exponer unas recomendaciones destinadas a fortalecer las salvaguardias de los derechos humanos en el proyecto de Convenio. Se presentan con miras a que sirvan de ayuda para profundizar la revisión de este proyecto de Convenio que realizarán los órganos y mecanismos del Consejo de Europa, entre ellos el Comisario de Derechos Humanos y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el CODEXTER y el Comité de Ministros.

Amnistía Internacional considera que el alcance del actual proyecto de este Convenio es muy amplio y que muchas de las cuestiones que pretende abordar son sumamente complejas. Las disposiciones propuestas en el proyecto de Convenio de diciembre de 2004 exigen que los Estados Partes, entre otras cosas, adopten medidas, en el ámbito nacional, para prevenir el terrorismo y para proteger y apoyar a sus víctimas; para tipificar como delito la provocación pública del terrorismo, el reclutamiento y la formación para el terrorismo, así como la incitación al terrorismo; y para cooperar con otros Estados en la investigación, el enjuiciamiento o la extradición de personas presuntamente implicadas en tales delitos. Muchas de estas

¹ Véase, entre otros documentos, *Recommendations of Amnesty International and the International Commission of Jurists to Strengthen the draft Council of Europe Guidelines on Aid to and Protection of Victims of Terrorism* (Índice AI: IOR 61/022/2004); *Amnesty International's comments on the provisional draft guidelines of the Council of Europe's Group of Specialists on Human Rights and the Fight against Terrorism*, (Índice AI: IOR 61/005/2002). Éstos y otros documentos de Amnistía Internacional están en el sitio web de la organización: www.amnesty.org.

disposiciones probablemente repercutan en las obligaciones e instrumentos existentes en materia de derechos humanos.

La falta de un acuerdo internacional en cuanto a la definición del terrorismo aumenta la complejidad de este ejercicio.

Como se resalta en estas páginas, existen diversas cuestiones que constituyen un motivo de preocupación para la organización: la falta de claridad de la definición de “actos de terrorismo” en la que se basan las disposiciones relativas a la tipificación como delito, así como la descripción sugerida de terrorismo que subyace a este Convenio y se expone en su Preámbulo. Amnistía Internacional también considera que es necesario fortalecer las disposiciones encaminadas a garantizar la protección de los derechos humanos y recomienda, entre cosas, que se estudie la inclusión de una disposición de derechos humanos omnicompreensiva que exija, de manera expresa, que todas las medidas adoptadas en virtud de este Convenio estén en plena consonancia con las normas y el derecho internacional humanitario y con el derecho de derechos humanos.

En consecuencia, antes de la adopción del tratado por parte del Consejo de Europa, la organización considera que aún queda mucho trabajo por hacer para garantizar que exija a los Estados que las medidas adoptadas para prevenir y enjuiciar los actos de terrorismo respeten y protejan los derechos de todas las personas, sin discriminación.

Amnistía Internacional insta a los Estados miembros del Consejo de Europa, así como a sus órganos y mecanismos, a que:

- estudien las observaciones y recomendaciones preliminares expuestas en este documento;
- garanticen que los miembros de la sociedad civil, entre ellos las ONG pertinentes, estén informados y sean consultados en posteriores estudios realizados sobre este proyecto de Convenio. Con este fin, como mínimo, el Consejo de Europa y sus Estados miembros deben garantizar que todo futuro proyecto de este Convenio se publique en el sitio web del Consejo de Europa en un plazo y con arreglo a un calendario que permita su estudio y la formulación de observaciones para que sean presentadas oportunamente; y que se invite a las ONG y a las instituciones nacionales europeas de derechos humanos a asistir y participar en las reuniones del CODEXTER;
- garanticen que todas las disposiciones del tratado adoptado establezcan el nivel más elevado de protección de los derechos humanos de todas las personas –tanto las víctimas como los presuntos delincuentes– incluso si ello supone aplazar la fecha prevista para la adopción.

Preámbulo

Amnistía Internacional insta a que se elimine el último párrafo del Preámbulo, que dice:

Recordando que, por su índole o contexto, el objetivo del terrorismo es intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto.

La organización considera que la amplitud de esta disposición raya en lo peligroso. Entre otras cosas, mezcla el concepto de ‘terrorismo’ con el de disensión. Se puede caer en el riesgo de que el concepto o la definición de terrorismo se amplíe para abarcar la disensión, protesta u oposición pacífica y legítima – amparada por instrumentos internacionales de derechos humanos– a las acciones o inacciones de gobiernos y organizaciones internacionales. Ello no sería acorde con los valores democráticos del Consejo de Europa y

podría dar lugar a un abuso peligroso. La disposición tampoco hace referencia alguna a la gravedad del terrorismo y al uso o la amenaza de uso de violencia normalmente asociada a tales actos.²

Amnistía Internacional también insta a que se estudie complementar el Preámbulo con referencia a otras obligaciones, principios y disposiciones en materia de derechos humanos que forman el contexto del Convenio y que incluyen, entre otros:

- los principios fundamentales del Consejo de Europa;
- el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo y su Protocolo de Enmienda, así como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales;
- las Líneas directrices del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo y, una vez adoptadas, las Líneas directrices del Consejo de Europa sobre la protección de víctimas de actos terroristas; y,
- La Recomendación Política Nº 8 de la ECRI, *Combatir el racismo mientras se lucha contra el terrorismo*, así como las Resoluciones y Recomendaciones pertinentes de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

Artículo 1: Terminología

Varios artículos de este proyecto de Convenio exigen que los Estados Partes adopten medidas específicas con respecto a los “actos de terrorismo”. Por consiguiente, la definición de la expresión “actos de terrorismo” es fundamental. Sin embargo, Amnistía Internacional teme que la definición contenida en el artículo 1 no sea clara.

Se supone que, en vista del hecho de que no hay consenso internacional en cuanto a una definición completa del terrorismo debido a las complejidades que ello supone, el artículo 1 de este proyecto de Convenio no intenta establecer otra definición de “actos de terrorismo”.

A los efectos de este tratado un “acto de terrorismo” se define como “cualquiera de los delitos principales que se sitúan en el marco de” una serie de tratados específicos de la ONU, “tal como son definidos por ellos”. Estos tratados se recogen en uno de los anexos del Convenio.

Esa misma lista de tratados figura en el artículo 1 del texto consolidado del Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, una vez introducidas las enmiendas de su Protocolo, en virtud del cual los delitos en él expuestos no deben considerarse “políticos” con fines de extradición. Sin embargo, cabe

² A efectos de comparación, véase, por ejemplo, el artículo 2.1.b del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, que define el delito con relación a una lista de tratados adoptados previamente y

“Cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.”

destacar que, hasta la fecha, el Protocolo de enmienda del Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo sigue sin entrar en vigor, ya que sólo ha sido ratificado por 10 de los 44 Estados Parte en el citado Convenio.

Como se indica más arriba, Amnistía Internacional teme que la formulación actual del artículo 1 del Proyecto de Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo de diciembre de 2004 no defina claramente el “acto de terrorismo”. Entre otras cosas, no queda claro cuáles son los “delitos principales” que se recogen en los diversos tratados contenidos en el Anexo. El problema se agrava por el hecho de que algunos de los propios tratados recogidos en el Anexo del proyecto de Convenio definen los delitos haciendo referencia a otros tratados, o los definen de forma general.

El principio de legalidad dicta que sólo podrán tipificarse como delito los actos que estén definidos con claridad y precisión. Amnistía Internacional teme que la formulación actual de las definiciones no aplique este principio, apuntando, como lo hace, en la dirección general de otros tratados sin aclarar de forma explícita qué es exactamente lo que en esos tratados sería considerado como delito en virtud de este Convenio. Como consecuencia, el tratado ofrece a los Estados un amplio margen de apreciación para tipificar como delitos el comportamiento descrito en los artículos 4 a 7 con referencia a una serie de actos. Así, los Estados Partes pueden basar estos delitos en definiciones de terrorismo muy diferentes. Además, la proporcionalidad del impacto de dichos delitos en los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de asociación depende totalmente de la definición de “actos de terrorismo” en la que se basen.

En consecuencia, la organización acoge con satisfacción el hecho de que el CODEXTER haya aceptado estudiar la necesidad de volver a formular este artículo.

Artículo 2: Objetivo

Amnistía Internacional insta a que el artículo 2 de este Convenio se complemente con la incorporación de una cláusula omnicomprendiva de protección de los derechos humanos que exija, de manera expresa, que las medidas adoptadas por los Estados para prevenir y reprimir actos de terrorismo respeten a su vez el derecho internacional humanitario y de derechos humanos.

La organización considera demasiado general la frase que se cita a continuación, incluida en la redacción de este artículo:

*teniendo debidamente en cuenta los tratados o acuerdos multilaterales o bilaterales de aplicación existentes entre los Estados Partes.*³

La organización observa que, aunque el artículo 9 recoge una cláusula relativa a los derechos humanos, ésta es sólo válida para medidas adoptadas en virtud de los artículos 4 a 7 (tipificación como delito de la provocación, el reclutamiento y la formación para el terrorismo) y no para otras medidas, como las de confiscación que ahora se contemplan en el artículo 8bis.

³ En particular, para la organización es motivo de preocupación el significado y uso de las palabras “teniendo debidamente en cuenta” y “acuerdos”.

Artículo 4 – Provocación pública para cometer un acto de terrorismo

Amnistía Internacional encuentra sumamente preocupante el alcance potencial de la definición de ‘provocación pública para cometer un acto de terrorismo’, recogida en la actual redacción del artículo 4.1.

Como mínimo, la organización insta a que se elimine la frase final, que citamos a continuación, de esta disposición:

...incluidos los casos en que pueda interpretarse razonablemente que el mensaje, aún sin defender directamente tales actos, surte tal efecto, entre otras cosas al presentar el acto de terrorismo como algo necesario y justificado”.

La inclusión de dicha disposición crea un grave peligro de limitar desproporcionadamente la libertad de expresión, y de dar lugar a una discriminación por razón del alcance de la interpretación, aun en el caso de un mensaje que no defienda los actos de terrorismo de forma directa. La imputación de un delito relacionado con el terrorismo en virtud de las leyes de determinados países tiene unas consecuencias tan graves y claras, en lo que concierne a la aplicación de una serie de derechos entre los que se incluyen el derecho al asilo, el derecho a la libertad y determinados derechos a un juicio justo, que no se puede esperar que un alcance tan amplio no suponga un riesgo grave de abuso.

Asimismo, la organización insta a que se reconsidere la inclusión de la palabra “probabilidad” en el artículo 4.2 para despejar cualquier duda jurídica, y a que se limite la descripción del delito para reducir al mínimo la posibilidad de una aplicación demasiado general.

Artículo 5 – Reclutamiento para el terrorismo

Dado el impacto potencialmente grave sobre el derecho a la libertad de asociación que pueden tener las disposiciones que tipifican como delito la pertenencia a una organización, Amnistía Internacional acoge con satisfacción el hecho (indicado en la nota a pie de página núm. 19 del proyecto de Convenio de diciembre de 2004) de que el CODEXTER tenga previsto reconsiderar la redacción del artículo 5, que tipifica como delito el reclutamiento para el terrorismo. La organización recomienda que en dichos debates el CODEXTER considere, entre otras cosas, el impacto de que no se incluya un requisito de intención de reclutar, así como el impacto en la libertad de asociación de los procedimientos de prohibición existentes, especialmente cuando no exista un procedimiento de revisión judicial –independiente y exhaustiva– de una decisión de prohibir a una organización.

Artículo 6bis – Ausencia de denuncia

Amnistía Internacional recomienda enérgicamente la eliminación de la nueva disposición propuesta, que exige a los Estados Partes que consideren delito el hecho de que una persona no denuncie ante las autoridades competentes información relativa a actos de terrorismo y delitos de reclutamiento o formación para el terrorismo y sus correspondientes actos preparatorios, como se dispone en los artículos 5 a 7 de este proyecto de Convenio.

La disposición propuesta, recogida en la nota a pie de página núm. 27 del proyecto de Convenio de diciembre de 2004, es imprecisa; ni siquiera exige un conocimiento o sospecha de que los ‘hechos’ no denunciados puedan estar relacionados con actos de terrorismo, o la intención específica de no denunciarlos. La creación de tal delito, especialmente en la forma recogida en la nota a pie de página núm. 27, sería contraria al principio de *nullum crimen, nulla poena sine lege* que exige que, para que una conducta criminal constituya delito, la ley debe tipificarla con la precisión suficiente como para prevenir una aplicación arbitraria.

Amnistía Internacional teme que la inclusión de esta disposición pueda dar lugar a un abuso y al uso potencial del código penal para castigar a las personas de forma discriminatoria por considerárselas vinculadas al ‘terrorismo’ o a grupos o periodistas de oposición.

Artículo 8 - Sanciones y medidas

Habida cuenta de que Estados no miembros del Consejo de Europa pueden llegar a ser partes en este Convenio (de conformidad con los artículos 22 y 23 del proyecto actual) y que algunos de estos Estados podrían defender la inclusión de la pena de muerte como posible castigo de los delitos que hayan de tipificarse en las leyes de su país en virtud de este Convenio, Amnistía Internacional insta a que el artículo 8.1 se complemente con una disposición que prohíba expresamente a los Estados Partes la inclusión de la pena de muerte como posible castigo de los delitos recogidos en este Convenio.

Amnistía Internacional insta también a que se complemente el artículo 8.2 con una declaración expresa que aclare que una condena definitiva anterior en un Estado extranjero por algún delito de los citados en este Convenio sólo podrá tenerse en cuenta a los efectos de que un Estado Parte establezca la condena de un delito posterior **si los procedimientos en el Estado extranjero se han realizado de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos**. Con ello se garantiza que no se tengan en cuenta y, en consecuencia, no se fomenten las condenas resultantes de juicios injustos.

Artículo 9 - Condiciones y salvaguardias

Como se indica anteriormente en la observación sobre el artículo 2, Amnistía Internacional recomienda la inclusión en este Convenio de una cláusula omnicomprendiva en materia de derechos humanos que exija que todas las medidas adoptadas por los Estados Partes de conformidad con este Convenio estén en consonancia con sus obligaciones dimanantes de las normas y el derecho internacional humanitario y de derechos humanos.

En principio, la organización acoge con satisfacción la presunta intención del artículo, es decir, garantizar que la aplicación de las medidas de tipificación de delitos exigidas por los artículos 4 a 7 de este Convenio esté en “consonancia con el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales” y se “somete al principio de proporcionalidad, con respecto a los objetivos legítimos buscados y a su necesidad en una sociedad democrática, debiendo excluirse toda forma de arbitrariedad o tratamiento discriminatorio o racista”. Sin embargo, Amnistía Internacional lamenta que estos principios no se extiendan de manera expresa a otras disposiciones como, entre otros, el artículo *8bis* sobre la confiscación. Por consiguiente, la organización también insta a que en el artículo 2 se incluya una cláusula omnicomprendiva similar, válida para todas las disposiciones de este Convenio.

Por otra parte, Amnistía Internacional sugiere que la referencia a determinados derechos y normas (como los derechos a la libertad de expresión, asociación y religión y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos) en este artículo podría estar cuestionando el deber de los Estados de garantizar el respeto a otros derechos humanos, y el cumplimiento de otras normas en materia de derechos humanos (consagradas, entre otros, en varios instrumentos del Consejo de Europa y de la ONU) que no se citan.

Artículo 11 - Prevención de la justificación

Amnistía Internacional recomienda enérgicamente la eliminación de dicha disposición en la parte dispositiva de este Convenio. Con esta recomendación, la organización pretende indicar que tanto el Preámbulo de las Líneas directrices del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo como el Preámbulo de las Líneas directrices del Consejo de Europa sobre la protección de las víctimas de actos terroristas recogen dichas cláusulas.⁴

Artículo 11bis – Uso debido de la condición de refugiado

Amnistía Internacional insta a que se excluya del Convenio la disposición que exige a los Estados la adopción de “medidas adecuadas” para garantizar que no se conceda la condición de refugiado a personas de quienes se tengan serios motivos como para considerarlas autoras de los delitos de incitación al terrorismo o formación o reclutamiento para el terrorismo, recogidos en los artículos 4 a 7 de este Convenio.

Amnistía Internacional cree que la inclusión de dicha disposición podría crear una nueva cláusula de exclusión, ajena al sistema internacional de protección de refugiados, que daría lugar a que los Estados Partes en este Convenio excluyesen a una persona de la condición de refugiado antes de garantizar una evaluación completa de la petición en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en un procedimiento justo.

La determinación de excluir a una persona de la condición de refugiado, en aplicación del artículo 1.F de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de las Naciones Unidas⁵, sólo debe adoptarse tras un estudio completo de la petición de asilo mediante un procedimiento justo y satisfactorio de conformidad con el derecho y las normas internacionales. La consideración preliminar de que una persona pudiera reunir los criterios para ser excluida en virtud de las cláusulas de exclusión no debería ser obstáculo para el estudio completo de la solicitud de asilo.

La inclusión de esta cláusula podría considerarse una medida preventiva contra presuntos terroristas y posibilitar la total denegación a una persona del acceso al procedimiento de concesión de asilo o a una revisión judicial de la decisión.

También podría dar lugar a que los Estados expulsaran a un solicitante de asilo sin tener en cuenta el riesgo de que éste sufriera persecución una vez regresara a su país de origen, incumpliendo potencialmente con ello el principio de no devolución (*non-refoulement*).

En líneas más generales, el lenguaje impreciso de la disposición propuesta que se recoge en la nota a pie de página núm. 40 abre las puertas a una interpretación demasiado libre, y se corre el peligro de que dé lugar a decisiones arbitrarias y discriminatorias.

⁴ Si, no obstante, el Consejo de Europa pretende incluir en el Preámbulo la cuestión relativa a la justificación, la organización observa que el Preámbulo del proyecto de las Líneas directrices sobre la protección de víctimas de actos terroristas, en el apartado pertinente, declara: “*Condenando en términos inequívocos todos los actos de terrorismo por considerarlos criminales e injustificables, dondequiera y quienquiera los cometa*”.

⁵ Los “Actos de terrorismo” no se incluyen expresamente como uno de los motivos reconocidos de exclusión de la condición de refugiado en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, pero tales actos son motivos de exclusión cuando constituyen delitos contra la paz, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, delitos no políticos graves fuera del país de asilo, o actos en contra de los objetivos y principios de las Naciones Unidas.

La mera inclusión de una disposición semejante en este Convenio podría fomentar la opinión engañosa y peligrosa de que tanto refugiados como solicitantes de asilo son ‘presuntos terroristas’, y se correría el riesgo de socavar el sistema de asilo como mecanismo esencial de protección de los derechos humanos.

Amnistía Internacional cree que en casos en los que, tras un procedimiento completo y justo, se considera a un solicitante de asilo o un refugiado presunto autor de delitos considerados actos de terrorismo en virtud del derecho internacional, aquél debería ser llevado ante las autoridades judiciales pertinentes o ser entregado a otro Estado en donde se iniciaran actuaciones que respetasen el derecho y las normas internacionales en materia de derechos humanos.

Artículo 12 – Protección, indemnización y apoyo de las víctimas de actos de terrorismo

Si bien Amnistía Internacional acoge con satisfacción la intención de incluir en este Convenio un artículo que exija a los Estados la adopción de medidas de apoyo y protección a las víctimas de actos terroristas, la organización considera que debería reforzarse la redacción del artículo en consonancia con las normas internacionales, como la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, de la ONU. Entre otras cosas, Amnistía Internacional considera que, de conservarse en el Convenio, el artículo debería reafirmar el deber de los Estados de respetar la dignidad, la intimidad y la vida familiar de las víctimas, así como de garantizar que reciban albergue, asistencia material y social, la atención y el tratamiento médico y psicológico necesario, y que tengan acceso a la justicia y reciban un resarcimiento justo y adecuado, lo que incluye, entre otras cosas, rehabilitación, restitución e indemnización,⁶ con independencia de la identificación, la detención o la condena de los responsables del acto terrorista. Este artículo también debería ampliarse y contemplar los deberes de los Estados Parte a la hora de asistir a los ciudadanos y residentes que hayan sido víctimas de actos terroristas en el territorio de otro Estado. Cabe señalar que dichos elementos están en consonancia con las disposiciones de las Líneas directrices del Consejo de Europa sobre la protección de las víctimas de actos terroristas, que actualmente están siendo estudiadas por el Comité de Ministros.

Artículo 13 – Deber de investigar

Para Amnistía Internacional, el hecho de que el artículo 13.3 omita mencionar las garantías de derechos humanos fundamentales aplicables a las personas presuntamente autoras de delitos –garantías que incluyen, entre otras, las recogidas en los artículos 3, 5 y 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales– es motivo de preocupación. En la práctica, dichas garantías fundamentales son a menudo violadas en los casos de personas presuntamente autoras de delitos graves, como los que este Convenio exige que se establezcan, investiguen y juzguen.

Por consiguiente, la organización insta a que se incorpore expresamente en este artículo el requisito de respeto por los derechos fundamentales del presunto delincuente, entre ellos los recogidos en los artículos 3,5 y 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos.

⁶ Véase, por ejemplo, el artículo 75 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Artículo 17 – Principios generales de cooperación internacional

Amnistía Internacional insta a que en este artículo se incluya un apartado que especifique que todas las formas de cooperación, incluidas la extradición y la asistencia mutua, han de estar en consonancia con las obligaciones de los Estados Parte en virtud del derecho internacional de derechos humanos y, en particular, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, tal y como se interpreta coherentemente “con ‘el espíritu general del Convenio’, un instrumento diseñado para mantener y promover los ideales y los valores de una sociedad democrática”.⁷

Además, Amnistía Internacional considera que este artículo debe complementarse con una disposición que excluya el deber de cooperación si existe el riesgo de que la cooperación aportada pueda dar lugar a la tortura o a otros tratos o castigos inhumanos o degradantes de una persona, o de que se la someta a un juicio injusto o se le imponga la pena de muerte como posible castigo.

Artículo 18bis – Discriminación

Amnistía Internacional recomienda que se considere la posibilidad de cambiar el título de esta disposición para reflejar la índole más amplia de las salvaguardias que contiene.

Amnistía Internacional insta enérgicamente a que se amplíe el apartado 2 del artículo 18bis para eliminar la obligación de extraditar o prestar asistencia legal mutua en caso de que exista un riesgo de trato cruel, inhumano y degradante o de un incumplimiento fundamental del derecho a un juicio justo. El derecho jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha abordado específicamente la cuestión de la extradición cuando exista un riesgo de tortura o trato o castigo inhumano o degradante infringiendo el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, o una violación grave de los derechos a un juicio justo (en virtud de los artículos 5, 6 y 7 del Convenio Europeo y del artículo 2 de su Protocolo 7)⁸. El artículo XIII de las Líneas directrices del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, adoptadas en julio de 2002, refleja esta jurisprudencia.⁹

Artículo 19 – Información espontánea

Amnistía Internacional considera motivo de preocupación el alcance general del proyecto propuesto de este artículo, que no limita su aplicación a las investigaciones y las actuaciones relativas a actos de terrorismo, ni especifica que dicho intercambio de información deba respetar el derecho a la intimidad y llevarse a cabo de conformidad con las normas internacionales en materia de protección de datos.

Amnistía Internacional también expresó su preocupación sobre el uso y la transmisión por parte de las autoridades de información obtenida a base de torturas u otros malos tratos, lo que socava la prohibición

⁷ Causa *Soering v UK*, sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 7 de julio de 1989, párr. 87.

⁸ Véanse las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la causa *Soering v. Reino Unido*, 7 de julio de 1989, párr. 113, *Drozdy y Janousek v. France and Spain*, 26 de junio de 1992, párr. 110. El Comité de Derechos Humanos de la ONU declaró: “Si un Estado Parte concede la extradición de una persona sujeta a su jurisdicción en circunstancias tales que pueden entrañar un peligro real de que sean violados en otra jurisdicción los derechos que le reconoce el Pacto, es el propio Estado Parte el que puede contravenir el Pacto”, *Chitat Ng v. Canadá*, Comunicación No. 469/1991, Doc ONU: CCPR/C/49/D/469/1991 párr. 14.2.

⁹ Véase también el memorándum explicativo del Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo y su Protocolo de Enmienda en particular, párr. 32, 63-71, y el informe explicativo del Convenio revisado.

absoluta de torturar e infligir otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, recogida en el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y no está en consonancia con las obligaciones de los Estados en virtud de estas disposiciones¹⁰. A la vista de dichas prácticas, la organización insta a que se incluya la prohibición expresa tanto de transmitir como de utilizar la información así obtenida.

Artículo 31 – Seguimiento

Dado el impacto potencial de algunas de las disposiciones de este proyecto de Convenio sobre el disfrute de los derechos humanos, Amnistía Internacional recomienda que el artículo 31.1 se amplíe y recoja expresamente el requisito de evaluar específicamente el impacto de la aplicación de este Convenio en los derechos humanos. La organización cree que esta evaluación debe centrarse, entre otras cosas, en esos derechos que, probablemente, estén afectados directamente por la índole de los delitos creados en el proyecto de Convenio, como el derecho a la libertad de expresión, religión y asociación, así como el derecho a la intimidad, a un juicio justo, el derecho a solicitar y disfrutar de asilo y la prohibición absoluta de torturar e infligir otros tratos o castigos inhumanos o degradantes.

¹⁰ Véase también el artículo 15 Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

ANEXO: Proyecto de Convenio Europeo para la Prevención del Terrorismo tal y como se recoge en CODEXTER (2004) 27 rev 4, de 15 de diciembre de 2004

Remítanse a la versión en inglés de este documento.