

---

# Amnistía Internacional

---

## REINO UNIDO

### La creación de un sistema de justicia penal paralelo so pretexto de «combatir el terrorismo internacional»

NOVIEMBRE DE 2001

RESUMEN

ÍNDICE AI: EUIR 45/019/2001/s

DISTR: SC/CO/GR

La respuesta del gobierno del Reino Unido a los atentados cometidos el 11 de septiembre en Estados Unidos ha sido crear un sistema de justicia penal informal so pretexto de «combatir el terrorismo internacional». El gobierno ha declarado que existe una situación de «emergencia pública» en el Reino Unido para justificar la suspensión del derecho de toda persona a la libertad, garantizado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Está por ver si realmente existe una situación excepcional pública que amenace la vida de la nación. En octubre, cuando el ministro del Interior anunció la propuesta legislativa, afirmó: «Los servicios de información no indican que haya una amenaza inmediata y concreta para el Reino Unido [...]». Otros gobiernos europeos prevén también, individual y colectivamente, introducir nuevas medidas tras los atentados del 11 de septiembre, aunque Amnistía Internacional no sabe de ninguno que esté pensando en dejar de cumplir sus obligaciones contraídas en virtud de los tratados de derechos humanos.

A Amnistía Internacional le preocupa que algunas de las medidas previstas en el Proyecto de Ley en Materia de Antiterrorismo, Delincuencia y Seguridad, en caso de aplicarse, podrían vulnerar normas de derechos humanos reconocidas internacionalmente —como las que consagran el derecho a la libertad, a un juicio justo y a la libertad de asociación— y facilitar la violación de los derechos humanos de los ciudadanos.

Las medidas «de emergencia» contenidas en el proyecto de ley permitirán que el poder ejecutivo clasifique a las personas como «presunto terrorista internacional y peligro para la seguridad nacional». Estas personas podrían ser detenidas indefinidamente, sin cargos ni juicio. Amnistía Internacional considera que esto crearía un sistema de justicia penal paralelo que carecería de las salvaguardias del sistema oficial. Cualquier persona considerada «presunto terrorista internacional y amenaza para la seguridad nacional» podría ser encarcelada basándose en indicios inadmisibles para un tribunal y en un nivel de prueba significativamente inferior al que se aplica en los juicios penales. Se correría el peligro de violar los derechos humanos de personas inocentes.

Amnistía Internacional considera inaceptable que el gobierno trate de eludir así las salvaguardias del sistema de justicia penal. La organización cree que la detención por razones de seguridad nacional de personas a quienes las autoridades no tienen intención de juzgar y que no pueden ser expulsadas del país es una violación de los derechos humanos fundamentales. Cualquier persona detenida en estas condiciones debe ser acusada sin demora de un delito común reconocible y juzgada en un periodo de tiempo razonable en un procedimiento que cumpla todas las normas internacionales sobre justicia procesal, o bien ser sometida a las medidas pertinentes para ser expulsada del país en un plazo razonable.

A Amnistía Internacional le preocupa que la clasificación de personas como «peligro para la seguridad nacional y terrorista internacional», que tiene un efecto equivalente al de una condena penal, se haga en función de la opinión o las sospechas del Ministerio del Interior. El proyecto de ley no especifica los criterios en que se basarán estas opiniones y sospechas; es más: no se requiere expresamente que éstas sean «razonables». A la organización le preocupa asimismo que estas opiniones y sospechas se basen en información secreta que el interesado no podrá impugnar eficazmente. Todos los casos que entren en estas categorías se verán a puerta cerrada, e incluso en ausencia del interesado, y sin que sea preciso mostrarle todas las pruebas en las que se basa la acusación. Todo el mundo tiene derecho a defenderse contra acusaciones graves en un tribunal durante un proceso completo y justo.

Las leyes británicas deben endurecerse en los casos que sean necesarios para permitir acusar y juzgar a las personas sospechosas de haber cometido abusos contra los derechos humanos.

En virtud de este proyecto de ley, a los solicitantes de asilo que sean considerados «presuntos terroristas internacionales» se les denegará la evaluación individual de su petición. Amnistía Internacional cree que nadie debe ser expulsado de un país sin que se evalúe su necesidad de protección mediante un procedimiento completo y satisfactorio.

El documento de Amnistía Internacional analiza la parte cuarta del Proyecto de Ley en Materia de Antiterrorismo, Delincuencia y Seguridad, titulada «Inmigración y Asilo».

**PALABRAS CLAVE:** LEGISLACIÓN DE EMERGENCIA1 / VIOLENCIA POLÍTICA / IMPUNIDAD / DETENCIÓN SIN JUICIO / DETENCIÓN ADMINISTRATIVA / REFUGIADOS / ASILO / CEDH / INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS

Este texto resume el documento titulado *REINO UNIDO: La creación de un sistema de justicia penal paralelo so pretexto de «combatir el terrorismo internacional»* (Índice AI: EUR 45/019/2001/s), publicado por Amnistía Internacional en noviembre del 2001. Si desean más información o emprender acciones sobre este asunto, consulten el documento principal. Pueden encontrar una amplia selección de materiales de Amnistía Internacional sobre éste y otros temas en <<http://www.amnesty.org>>, y nuestros comunicados de prensa se pueden recibir por correo electrónico: <<http://www.web.amnesty.org/web/news.nsf/thisweek?openview>>. Para los documentos traducidos al español consulten la sección «centro de documentación» de las páginas web de EDAI, en <<http://www.edai.org/centro/>>.

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

**TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI), ESPAÑA**

**Público**

# Amnistía Internacional

---

## REINO UNIDO

**La creación de un sistema de justicia penal paralelo so  
pretexto de «combatir el terrorismo internacional»**



Noviembre de 2001  
Índice AI: EUR 45/019/2001/s  
Distr: SC/CO/GR

SECRETARIADO INTERNACIONAL, 1 EASTON STREET, LONDRES WC1X 0DW, REINO UNIDO  
TRADUCCIÓN DE EDITORIAL AMNISTÍA INTERNACIONAL (EDAI), ESPAÑA

# REINO UNIDO

## La creación de un sistema de justicia penal paralelo so pretexto de «combatir el terrorismo internacional»

Tras los atentados perpetrados el 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, el gobierno británico dictó un decreto, cuya entrada en vigor estaba prevista el 13 de noviembre del 2001, por el que se derogan en el Reino Unido las obligaciones previstas en el artículo 5.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante Convenio Europeo de Derechos Humanos).<sup>1</sup> El 13 de noviembre, el gobierno presentó el Proyecto de Ley en Materia de Antiterrorismo, Delincuencia y Seguridad (*Anti-terrorism, Crime and Security Bill*), que pasará a la segunda fase de estudio parlamentario el 19 de noviembre del 2001 y que se espera que se promulgue como ley antes de que termine el año. A Amnistía Internacional le preocupa el plazo inusualmente breve de tiempo previsto para que los parlamentarios y la opinión pública analicen el proyecto de ley, especialmente habida cuenta de que la mayoría de las disposiciones de este complejo proyecto son de carácter permanente, y de que las disposiciones provisionales podrían culminar en la privación indefinida de libertad de personas sin cargos ni juicio.

Las leyes de excepción británicas preocupan hondamente a Amnistía Internacional desde la década de los ochenta. La organización ha documentado a lo largo de los años cómo las disposiciones de esta legislación provisionalhan facilitado graves abusos contra los derechos humanos, como torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes y juicios injustos.

La Ley de Prevención del Terrorismo del 2000 lleva en vigor menos de un año y confiere a las autoridades poderes de gran alcance, algunos de los cuales, en opinión de Amnistía Internacional, podrían vulnerar las obligaciones contraídas por el Reino Unido en virtud de las normas internacionales de derechos humanos y propician los abusos a manos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

A Amnistía Internacional le preocupa que algunas de las medidas previstas en el Proyecto de Ley en Materia de Antiterrorismo, Delincuencia y Seguridad, en caso de aplicarse, podrían vulnerar normas de derechos humanos reconocidas internacionalmente —como las que consagran el derecho a la libertad, a un juicio justo y a la libertad de asociación— y facilitar la violación de los derechos humanos de los ciudadanos. El gobierno tiene la obligación de garantizar la protección de los derechos humanos de todas las personas que estén bajo su jurisdicción.

La Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Mary Robinson, declaró en su informe ante la Asamblea General de este organismo, al considerar las repercusiones de los atentados cometidos en Estados Unidos, que «ante las graves preocupaciones de seguridad, todos los Estados deben colaborar en contra del terrorismo siempre y cuando, sin embargo, no se usen esas medidas como pretexto para infringir los derechos humanos».<sup>2</sup>

Este documento analiza la parte cuarta del Proyecto de Ley en Materia de Antiterrorismo, Delincuencia y Seguridad, titulada «Inmigración y Asilo», en la que se exponen los procedimientos que seguirá el poder ejecutivo para clasificar a una persona como presunto terrorista internacional y peligro para la seguridad nacional, y ordenar su consiguiente detención indefinida, así como para excluir de los procedimientos de asilo a las personas a las que considere presuntos terroristas internacionales.

---

<sup>1</sup> Decreto del 2001 sobre la Ley de Derechos Humanos de 1998 (declaración de derogación), presentada en el Parlamento el 12 de noviembre del 2001.

<sup>2</sup> A/56/36, p.43

## Derogación

El artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales permite que los Estados tomen medidas que deroguen las obligaciones previstas en el Convenio de respetar y proteger determinados derechos humanos de las personas «en caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación». Dichas medidas deberán ser temporales y la derogación se limitará «en la medida estricta en que lo exija la situación». Los Estados que deseen ejercer este derecho de derogación deberán informar al secretario general del Consejo de Europa de las medidas adoptadas y de los motivos que las han inspirado.

El ministro del Interior ha presentado ante el Parlamento un decreto que propone la derogación del artículo 5.1<sup>3</sup> del Convenio Europeo de Derechos Humanos para permitir la detención indefinida, sin cargos ni juicio, de ciudadanos extranjeros que presuntamente constituyan una amenaza para la seguridad nacional y a quienes el gobierno no pueda trasladar o expulsar conforme a lo previsto en el artículo 3 del Convenio Europeo. El decreto lleva un apéndice que contiene la propuesta de notificación de la derogación al secretario general del Consejo de Europa.

*¿Existe una situación de peligro público que amenaza la vida de la nación?*

En la propuesta de notificación de derogación, el ministro del Interior afirma:

Existe una amenaza terrorista para el Reino Unido proveniente de personas presuntamente implicadas en el terrorismo internacional. En concreto, hay ciudadanos extranjeros en el Reino Unido que están presuntamente implicados en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo internacional, que pertenecen a organizaciones o grupos implicados en tales actos o que tienen vínculos con miembros de dichas organizaciones o grupos, y que constituyen una amenaza para la seguridad nacional del Reino Unido. En consecuencia, existe en el Reino Unido un peligro público, dentro del significado previsto en el artículo 15.1 del Convenio.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha definido el requisito del artículo 15 como «una situación excepcional de crisis o emergencia que afecta a toda la población y constituye una amenaza para la vida organizada de la comunidad de la que se compone el Estado.» (*Lawless v. Ireland*).<sup>4</sup>

La declaración del ministro del Interior indica la existencia de una situación que suscita honda preocupación, pero no proporciona pruebas de que haya amenazas graves e inmediatas para «la vida de la nación» ni para «la vida organizada de la comunidad». Por el contrario, cuando el ministro anunció la propuesta legislativa, el 15 de octubre, afirmó: «Los servicios de información no indican que haya una amenaza inmediata y concreta para el Reino Unido [...]»

Otros gobiernos europeos prevén también, individual y colectivamente, introducir nuevas medidas tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, aunque Amnistía Internacional no sabe de ninguno que esté pensando en dejar de cumplir sus obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos.

---

<sup>3</sup> El artículo 5.1 establece: «[...] Nadie puede ser privado de su libertad salvo, en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la Ley; [...] f) Si se trata de la detención [...], conforme a derecho, de una persona [...] contra la que esté en curso un procedimiento de expulsión o extradición.

<sup>4</sup> European Court of Human Rights, Series A: Judgments (1 July 1961) par. 28. La traducción de esta cita es de EDAI.

## Detención indefinida

Aunque las medidas provisionales que permiten la clasificación y detención son aplicables a un periodo inicial de 15 meses, pueden renovarse anualmente y de forma indefinida. Por tanto, es posible que una persona esté detenida indefinidamente.<sup>5</sup>

### Certificación

En virtud de lo previsto en la cláusula 21.1, el ministro del Interior podrá emitir un certificado respecto de una persona si «considera que la presencia de la persona en el Reino Unido es un peligro para la seguridad nacional, y sospecha que la persona es un terrorista internacional». La definición de «terrorista internacional» es la de cualquier persona que «esté o haya estado implicada en la comisión, preparación o instigación de actos de terrorismo internacional, sea miembro o pertenezca a un grupo terrorista internacional, o tenga lazos con una persona que sea miembro de o pertenezca a un grupo terrorista internacional» (cláusula 21.2). La definición de «grupo terrorista internacional» es cualquier grupo que «esté sometido al control o a la influencia de personas que están fuera del Reino Unido» (cláusula 21.3.a). Y la definición de «terrorismo» es la contenida en la Ley de Prevención del Terrorismo del 2000.<sup>6</sup>

Amnistía Internacional ve con preocupación la vaguedad y amplitud de las definiciones contenidas en el Proyecto de Ley. El Proyecto no define con precisión en qué consiste tener «lazos» con una persona que sea miembro de un «grupo terrorista internacional», ni estar sometido a la «influencia» de personas que están fuera del Reino Unido.

A la organización le preocupa que la clasificación de personas como «peligro para la seguridad nacional» y «terrorista internacional», que tiene un efecto equivalente al de una condena penal, se haga en función de la opinión o las sospechas del Ministerio del Interior (cláusula 21.1.a y b). El proyecto de ley no especifica los criterios en que se basarán estas opiniones y sospechas; es más: no se requiere expresamente que éstas sean «razonables». A la organización le preocupa asimismo que estas opiniones y sospechas se basen en información secreta que el interesado no podrá impugnar eficazmente (véase Comisión Especial de Apelación sobre Inmigración, *infra*). Esta información secreta, obtenida en la mayoría de los casos de los servicios de información del Reino Unido y extranjeros, podría ser inexacta o tergiversada, como ocurrió durante la Guerra del Golfo Pérsico, cuando alrededor de 90 ciudadanos de países árabes fueron detenidos en el Reino Unido para ser expulsados del país por motivos de seguridad nacional. La organización consideró que muchos de ellos eran posibles presos de conciencia.

---

<sup>5</sup> Las únicas medidas temporales son las previstas en las cláusulas 21 a 23 de la parte cuarta del Proyecto de Ley. Estas medidas expiran en el plazo de 15 meses, salvo que el ministro del Interior dicte una orden para derogarlas antes de que venza dicho plazo, o para renovarlas por otro plazo inferior a un año. Al parecer, estas órdenes podrán ser renovables anualmente. Además, el ministro puede dictar la orden sin presentarla previamente en forma de proyecto para que sea aprobado por las dos cámaras parlamentarias si dicha orden contiene una declaración del ministro de que «por motivos de urgencia es necesario dictar la orden sin presentar un proyecto ante el Parlamento» (cláusula 28.4). Esta orden deberá ser aprobada por el Parlamento en el plazo de 40 días.

<sup>6</sup> La Ley de Prevención del Terrorismo del 2000 define el terrorismo como «el uso o amenaza de una acción [...] destinada a influir en el gobierno o a intimidar a la ciudadanía o a un sector de la ciudadanía, cuando dicho uso o amenaza se hace con el fin de promover una causa política, religiosa o ideológica». La acción se define como «violencia grave contra una persona, daños graves contra propiedades», una acción que «ponga en peligro la vida de una persona [...], cree un peligro grave para la salud o la seguridad de la ciudadanía o de un sector de la ciudadanía, o tenga como finalidad interferir o perturbar gravemente un sistema electrónico». El término «acción» abarca las acciones que se cometen fuera del Reino Unido, y los términos «ciudadanía» y «gobierno» pueden referirse a los de países distintos del Reino Unido. (Si desean conocer los comentarios de Amnistía Internacional sobre la Ley de Prevención del Terrorismo del 2000, consulten el documento de Índice AI: EUR 45/007/2001/s, Servicio de Noticias 31/01).

## *Detención*

En virtud de lo previsto en la cláusula 23 del Proyecto de Ley, una vez que el ministro del Interior ha certificado que una persona es un peligro para la seguridad nacional, en los casos en que no pueda ser expulsada o trasladada, podrá ser detenida indefinidamente.

En su notificación de la derogación al secretario general del Consejo de Europa, el ministro del Interior manifiesta que las autoridades no pueden obtener el encarcelamiento de presuntos terroristas procesándolos por delitos debido a «las estrictas normas sobre la admisibilidad de pruebas en el sistema de justicia penal del Reino Unido y al elevado nivel de prueba exigido». Las normas sobre pruebas y el nivel de éstas en el sistema de justicia penal existen a fin de reducir el riesgo de condenar, castigar y estigmatizar a personas inocentes. El sistema de detención indefinida que se propone en este Proyecto de ley creará de hecho un sistema de justicia penal paralelo que carecerá de las salvaguardias o garantías de derechos que se exigen en el sistema oficial. Una persona puede ser tenida por una amenaza para la seguridad nacional y por un «presunto terrorista internacional» y encarcelada indefinidamente basándose en indicios que las autoridades consideran inadmisibles como prueba en un juicio o en un nivel de prueba significativamente inferior que no se establece en el proyecto de ley.

Amnistía Internacional considera inaceptable que el gobierno trate de eludir así las salvaguardias del sistema de justicia penal. La organización cree que la detención por razones de seguridad nacional de personas a quienes las autoridades no tienen intención de juzgar y que no pueden ser expulsadas del país es una violación de los derechos humanos fundamentales.<sup>7</sup> Cualquier persona detenida en estas condiciones:

- debe ser formalmente acusada sin demora de un delito común reconocible y juzgada en un periodo de tiempo razonable en un procedimiento que cumpla todas las normas internacionales sobre justicia procesal; o
- ser sometida a medidas para ser expulsada en un plazo de tiempo razonable a otro país donde no corra el riesgo de sufrir un juicio injusto, la imposición de la pena de muerte, torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni otros abusos graves contra los derechos humanos. Debe existir una posibilidad real de ser expulsada.

## *Comisión Especial de Apelación sobre Inmigración*

Conforme a lo previsto en la cláusula 25.1 del Proyecto de Ley, «los presuntos terroristas internacionales podrán recurrir ante la Comisión Especial de Apelación sobre Inmigración contra su certificación conforme a lo previsto en el artículo (cláusula) 21» en un plazo de tres meses desde que se emite dicha certificación.<sup>8</sup> Las decisiones de la Comisión sólo podrán recurrirse ante un Tribunal de Apelación, y están limitadas a las cuestiones de derecho. La Comisión también tendría capacidad para conceder la libertad condicional a personas consideradas un peligro para la seguridad nacional y para revisar cada seis meses la certificación de estas personas.

---

<sup>7</sup> Amnistía Internacional se opone a la detención de solicitantes de asilo y de refugiados a no ser que hayan sido acusados formalmente de un delito reconocible, o que las autoridades puedan demostrar en cada caso individual que la detención es necesaria, que se basa en causas previstas en la ley y que es por uno de los motivos específicos que las normas internacionales reconocen como causas legítimas para detener a solicitantes de asilo.

<sup>8</sup> En respuesta a la sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Chahal v. United Kingdom*, se creó la Comisión Especial de Apelación sobre Inmigración para resolver los recursos presentados en los casos en que el ministro del Interior decide expulsar o excluir a una persona del país, entre otros motivos, por razones de seguridad nacional. La Comisión estudia el recurso y su decisión es vinculante para el ministro del Interior, aunque todas las partes pueden recurrir sus fundamentos de derecho ante el Tribunal de Apelación.

Amnistía Internacional ve con preocupación que el Proyecto de Ley parece excluir expresamente, en la cláusula 29.2, cualquier otra forma de estudio judicial de la decisión del poder ejecutivo, como por ejemplo la revisión judicial o el hábeas corpus. Además, el Proyecto de Ley omite toda referencia al derecho a comparecer sin dilación ante un juez tras la detención, consagrado por el Conjunto de Principios de la ONU para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.<sup>9</sup> Aunque el gobierno no pretende suspender el disfrute de otros derechos previstos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Proyecto de Ley excluye también el derecho del detenido a impugnar la legalidad de su privación de libertad en un procedimiento similar al hábeas corpus, como garantiza dicho Convenio Europeo.<sup>10</sup>

A Amnistía Internacional le preocupa asimismo que la normativa aplicable permita que la Comisión Especial de Apelación sobre Inmigración reciba pruebas secretas y que sus actuaciones se desarrollen sin que haya que notificar al afectado o a un abogado de su elección todos los motivos de la decisión de clasificarlo como «presunto terrorista internacional» y de detenerlo indefinidamente o de expulsarlo o excluirlo del país. Además, estas normas permiten que la Comisión lleve a cabo sus actuaciones, en su totalidad o en parte, sin que estén presentes el afectado o su abogado. Si se celebran estas actuaciones a puerta cerrada, se nombrará a un abogado defensor de entre una lista propuesta por el fiscal general para que represente los intereses del afectado. Sin embargo, este defensor no podrá comunicarse con el afectado ni con el abogado de éste, una vez que se le haya facilitado información sobre el caso, sin autorización de la Comisión Especial. Antes de adoptarse cualquier decisión basada en unas actuaciones de las que se ha excluido al afectado y a su abogado, deberá facilitarse un resumen de los documentos y pruebas aportados y de la información ausente sobre material confidencial. Amnistía Internacional cree que la persona afectada debe tener derecho a ver y a impugnar todas las pruebas utilizadas para determinar que es un «peligro para la seguridad nacional», un «presunto terrorista internacional» o ambas cosas.

### *Salvaguardias*

Aunque Amnistía Internacional considera que la detención indefinida sin enjuiciamiento vulnera las normas internacionales, si esta medida se introduce, la organización pide que se incluyan salvaguardias adicionales que cumplan lo previsto en las normas internacionales. Estas salvaguardias deben incluir las medidas que se expresan en los siguientes párrafos, y son:

- que los motivos de la detención guarden relación expresa con la situación de emergencia expuesta en la derogación;
- que el gobierno publique periódicamente información sobre la aplicación de la ley, como el número de personas detenidas y los lugares de detención.

Además, los detenidos deberán ser tratados conforme a lo establecido en todas las normas de derechos humanos, incluidas las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos y demás tratados internacionales que siguen teniendo plena vigencia; el Conjunto de Principios de la ONU para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión; las Reglas Mínimas de la ONU para el Tratamiento de los Reclusos y las Reglas Europeas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Estas salvaguardias incluirán el derecho de los detenidos:

---

<sup>9</sup> Amnistía Internacional considera que el artículo 5.3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos sería aplicable a las detenciones indefinidas derivadas de una certificación del ministro del Interior. La organización cree que la naturaleza de dicha certificación y la posible gravedad de sus consecuencias—incluida la detención indefinida—equivalen al enjuiciamiento, la condena y el castigo previstos en las normas internacionales de derechos humanos, sin las garantías de un juicio justo exigidas en los artículos 5 y 6 de dicho Convenio Europeo y en el artículo 2 de su Protocolo 7.

<sup>10</sup> Artículo 5.4.

- a ser informados de inmediato, en una lengua que entiendan, de los motivos de su detención y a que se les notifiquen sus derechos, incluidos el derecho a tener acceso gratuito y sin dilación en caso necesario, a un abogado de su elección, a contar con su asistencia y a comunicarse confidencialmente con él; el derecho a informar a su familia de la detención y del lugar de reclusión; y el derecho a comunicarse y a recibir visitas;
- a comparecer sin dilación ante una autoridad judicial que determine la legalidad y la necesidad de la detención;
- a impugnar su detención (hábeas corpus);
- a recurrir, basándose en motivos de hecho y de derecho, ante un tribunal independiente e imparcial;
- a no permanecer detenido con personas condenadas;
- a disponer de remedios judiciales efectivos, incluido el resarcimiento completo, por detención arbitraria y otras violaciones de derechos humanos.

## **La Convención sobre los Refugiados**

Las cláusulas 33 y 34 del Proyecto de Ley establecen facultades que niegan a las personas clasificadas como «terrorista internacional y peligro para la seguridad nacional» su derecho a solicitar asilo.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención sobre los Refugiados de la ONU) no incluye expresamente los «actos de terrorismo» como motivo reconocido para la exclusión del estatuto de refugiado. Sin embargo, estos actos son causas de exclusión cuando constituyen delitos contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, un grave delito común fuera del país de refugio o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Según las propuestas contenidas en este Proyecto de Ley, cuando un solicitante de asilo sea clasificado como amenaza para la seguridad nacional, no se realizará una evaluación individual de su solicitud de asilo si el ministro del Interior considera que puede ser excluido del estatuto de refugiado en virtud de lo previsto en el artículo 1, F, de la Convención sobre los Refugiados de la ONU.

Cuando se emita un certificado en este sentido, sólo cabría recurrir ante la Comisión Especial de Apelación sobre Inmigración, que no tendría capacidad para tratar cuestiones de asilo, por lo que se suspende la aplicación de la Convención sobre los Refugiados a quienes recurran ante la Comisión. En la actualidad, cuando un solicitante de asilo a quien el gobierno considera una amenaza para la seguridad nacional comparece ante la Comisión Especial de Apelación sobre Inmigración, ésta puede revisar tanto los motivos de seguridad nacional como la solicitud de asilo. Amnistía Internacional considera que debe seguir permitiéndose que la Comisión estudie ambas cuestiones.

No debe impedirse que nadie pueda presentar una solicitud de asilo. Amnistía Internacional cree que la decisión de excluir a una persona del estatuto de refugiado, en aplicación del artículo 1, F, de la Convención sobre Refugiados de la ONU, sólo deberá adoptarse tras estudiar exhaustivamente la solicitud, en un procedimiento de asilo justo y satisfactorio. Cada caso deberá estudiarse individualmente y conforme a los hechos y a las pruebas, y no a sospechas. Nadie debe ser expulsado de un país sin que se haya evaluado su necesidad individual de protección.

Dadas las graves consecuencias de la decisión de excluir a una persona de la protección que tendría como refugiado, el procedimiento ha de cumplir todas las salvaguardias previstas en las normas de derechos humanos y sobre refugiados. En particular, la cuestión de la exclusión no deberá utilizarse para determinar la admisibilidad al procedimiento de asilo, y deberá informarse al afectado de que se está estudiando la exclusión. El afectado tendrá derecho a ser informado de las pruebas, a impugnarlas y a recurrir contra la decisión de exclusión por los motivos expuestos.

La cuestión de la exclusión ha sido objeto de amplias consultas. Dentro de las Consultas Globales sobre Protección Internacional del ACNUR, a principios de este año se celebró una reunión de expertos que presentó un resumen de sus conclusiones sobre la cuestión de la exclusión. Una de las claras recomendaciones de la reunión se refería a la importancia de adoptar un «enfoque holístico» hacia la determinación del estatuto de refugiado, y a tal fin, determinar los elementos de inclusión de la protección al refugiado antes que los elementos de exclusión. Los motivos de considerar la inclusión antes que la exclusión eran:

- C La exclusión antes que la inclusión corre el riesgo de convertir a los refugiados en delincuentes;
- C la exclusión es excepcional, y no es adecuado considerar primero una excepción;
- C la no inclusión, sin tener que abordar la cuestión de la exclusión, es posible en varios casos, lo que evita cuestiones complejas;
- C la inclusión en primer lugar permite que se tenga en cuenta la obligación de proteger a los miembros de la unidad familiar;
- C la inclusión antes que la exclusión permite distinguir adecuadamente entre enjuiciamiento y persecución;
- C textualmente, la Convención de 1951 parece prever con más claridad la inclusión antes que la exclusión, y esta interpretación es congruente, en concreto, con la redacción del artículo 1, F, b);
- C las entrevistas que tienen en cuenta la definición completa de refugiado permiten recabar información de una manera más amplia y precisa.<sup>11</sup>

Aunque la decisión de excluir a una persona la priva de la protección de la Convención sobre los Refugiados de la ONU, no se infiere que el Estado pueda expulsarla como consecuencia de ello. En las normas internacionales de derechos humanos, como el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y en la jurisprudencia de la Comisión Europea de Derechos Humanos, existe un claro respaldo a la postura de que, cuando una persona corre el riesgo de sufrir tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la prohibición de la devolución es absoluta.

---

<sup>11</sup> *Summary Conclusions* of the Lisbon Expert Roundtable (Resumen de las conclusiones de la mesa redonda de expertos, Lisboa, 3-4 de mayo de 2001)  
<<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&PAGE=protect&id=3b38938a4>>. Traducción de EDAI.

## Conclusión

Amnistía Internacional ve con preocupación que el proyecto de ley propiciará la vulneración de derechos humanos fundamentales. El Proyecto permite la detención indefinida sin juicio; en otras palabras, el «internamiento» de ciertas personas, lo que crea un grave riesgo de que se encarcele a personas inocentes sin cargos ni juicio. El sistema de detención indefinida propuesto en este Proyecto crearía, de hecho, un sistema de justicia penal informal que carecería de las garantías del sistema oficial. Se podría considerar que una persona es una amenaza para la seguridad nacional y encarcelarla indefinidamente basándose en indicios inadmisibles para un tribunal y en un nivel de prueba significativamente inferior. Amnistía Internacional cree que todas las personas deben tener derecho a defenderse de la grave acusación de ser una amenaza para la seguridad nacional ante un tribunal de justicia en un proceso completo y justo. Las leyes británicas deben endurecerse en los casos que sean necesarios para permitir acusar y juzgar a las personas sospechosas de haber cometido abusos contra los derechos humanos, incluido el homicidio de civiles en actos criminales violentos. Amnistía Internacional cree que la decisión de excluir a una persona del estatuto de refugiado, en aplicación de lo previsto en el artículo 1, F, de la Convención sobre los Refugiados de la ONU sólo debe adoptarse tras considerar exhaustivamente la solicitud en un procedimiento de asilo justo y satisfactorio.

El Comité de Derechos Humanos,<sup>12</sup> en sus observaciones y conclusiones de 2 de noviembre del 2001, tras el examen del quinto informe periódico del Reino Unido sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, expresó preocupación ante las propuestas del gobierno:

El Comité observa con preocupación que el Estado Parte, al tratar de cumplir, entre otras cosas, su obligación de combatir las actividades terroristas conforme a la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad, está estudiando la adopción de medidas legislativas que podrían tener efectos de gran alcance sobre algunos derechos garantizados en el Pacto y que, en opinión del Estado Parte, podrían exigir la derogación de algunas de sus obligaciones respecto de los derechos humanos. El Estado Parte debe garantizar que todas las medidas que adopte en este sentido cumplen plenamente lo dispuesto en el Pacto, incluidas, en su caso, las disposiciones sobre la derogación previstas en el artículo 4 del Pacto.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> El órgano de expertos que vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por los Estados partes del mismo.

<sup>13</sup> La traducción de esta cita del Comité es de EDAI. Además de derogar el artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, puede que el gobierno tenga que derogar también la aplicación del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El artículo 4 del Pacto establece que: «En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional [...]»