

DIRECTIVA (UE) 2017/541 RELATIVA A LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

IMPACTO EN LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

RESUMEN



4

Garantizar la previsibilidad y claridad de los delitos en el ámbito del terrorismo

5

Evitar la criminalización de actividades lícitas y determinar objetivamente la intención terrorista

7

Aplicar salvaguardias al uso de herramientas y pruebas de investigación

9

Evitar el impacto discriminatorio de las medidas antiterroristas sobre grupos específicos, en particular musulmanes

10

Aplicar medidas de lucha antiterrorista solo a las conductas de carácter terrorista

11

Garantizar un uso proporcionado de las medidas administrativas y el acceso a un recurso efectivo

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2022

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Cualquier uso o reproducción de fotografías u otro material que no esté sujeto a los derechos de autor de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea requerirá la autorización de sus titulares.

Ni la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ni nadie que actúe en su nombre se responsabilizarán del uso que pudiera hacerse de esta información.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022.

Print	ISBN 978-92-9461-575-6	doi:10.2811/308067	TK-09-21-523-ES-C
PDF	ISBN 978-92-9461-585-5	doi:10.2811/83832	TK-09-21-523-ES-N

© Créditos de las fotografías:

Cubierta: © hanohiki/AdobeStock

Página 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Página 6: © PeopleImages/iStock

Página 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Página 12: © BELGA/AFP

Los actos de terrorismo representan una grave amenaza para la vida y la seguridad de las personas, así como un gran desafío en materia de seguridad para los Estados. Al mismo tiempo, la legislación, las políticas y otras medidas de lucha contra el terrorismo pueden implicar, directa o indirectamente, graves limitaciones a los derechos fundamentales y afectar negativamente a las personas, los grupos y la sociedad en su conjunto.

Este resumen presenta las principales conclusiones de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) de su informe sobre la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo, el principal instrumento de Derecho penal a escala de la Unión Europea (UE) en el ámbito de la lucha contra el terrorismo.

La Directiva se adoptó en 2017 para abordar la creciente amenaza terrorista asociada principalmente con personas que viajan al extranjero con fines de terrorismo y representan una amenaza a su regreso, comúnmente denominados «combatientes terroristas extranjeros». Con este fin, la Directiva exige a los Estados miembros que adopten nuevas medidas para luchar contra el terrorismo, incluida la tipificación penal de delitos como viajar con fines terroristas o recibir adiestramiento para el terrorismo.

La Directiva, y su impacto en los derechos fundamentales, ha atraído una importante atención pública. La Comisión Europea pidió a la FRA que llevara a cabo un estudio sobre el impacto de la Directiva en los derechos y libertades fundamentales, con el fin de apoyar su propia evaluación de la Directiva, centrándose en los cambios específicos que la Directiva introdujo en comparación con los anteriores instrumentos jurídicos de la UE.

Los resultados y los dictámenes derivados de dicho estudio tienen por objeto contribuir a la aplicación de la legislación, la política y otras medidas de la UE en el ámbito de la lucha contra el terrorismo en toda la UE, respetando plenamente los derechos fundamentales.

Alcance del estudio

Las conclusiones de la FRA se basan principalmente en entrevistas con profesionales y expertos con experiencia o especialización particulares en la lucha contra el terrorismo en **Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Hungría y Suecia**.

El trabajo de campo fue apoyado por una investigación documental limitada en los 25 Estados miembros vinculados por la Directiva.

Aspectos relacionados con la terminología «terrorismo yihadista»

Este informe utiliza el término «yihadismo» o «terrorismo yihadista» cuando se refiere al terrorismo asociado con organizaciones como Da'esh (*) o Al-Qaeda, o inspirado por estas. El término no está exento de polémica, ya que «yihad» tiene un significado mucho más amplio. Sin embargo, la mayoría de las fuentes académicas lo utilizan para referirse a este tipo particular de terrorismo. La clasificación de terrorismo de Europol, utilizada como punto de referencia por muchos encuestados durante el trabajo de campo, utiliza el término para describir «una ideología violenta que explota los conceptos islámicos tradicionales» (**).

(*) A lo largo de este informe, se utiliza el acrónimo árabe Da'esh para el grupo terrorista, en lugar de «ISIS» o «ISIL».

(**) Europol (2020), **European Union terrorism situation and trend report 2020** [Informe sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la Unión Europea en 2020], 23 de junio de 2020, p. 35; véanse también las pp. 94-95.

Conclusiones clave y dictámenes de la FRA

Este informe presenta las conclusiones de la FRA sobre el impacto que tiene la **Directiva (UE) 2017/541 sobre la lucha contra el terrorismo** en los derechos y libertades fundamentales. La Directiva es el principal instrumento de Derecho penal a escala de la UE en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. Se adoptó en 2017 para responder a los cambios en las amenazas terroristas, en particular al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros.

La Directiva destaca la amenaza que el terrorismo representa para la democracia, el Estado de Derecho y el disfrute de los derechos fundamentales. Reconoce asimismo la necesidad de respetar los derechos y libertades fundamentales al aplicar sus disposiciones. El artículo 29, apartado 2, de la Directiva exige que la Comisión Europea evalúe el impacto de la Directiva en los derechos y libertades fundamentales. La Comisión solicitó a la FRA que llevara a cabo estudios en relación con dicha evaluación.

Este informe presenta las principales conclusiones de dichos estudios. Proporciona información sobre la experiencia de los profesionales y otros expertos con amplios conocimientos en este campo, con la aplicación práctica de las disposiciones de la Directiva a nivel nacional relativas a tres delitos específicos: la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, viajar con fines terroristas y recibir adiestramiento para el terrorismo. También examina cuestiones transversales que surgen en el contexto de los procesos penales y administrativos relacionados con el terrorismo.

Estos resultados empíricos confirman que la Directiva afecta a una amplia gama de derechos y libertades fundamentales que salvaguardan la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea («la Carta») y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Estos instrumentos incluyen, en particular, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..



Entre los derechos de la Carta a los que afecta más directamente se encuentran los derechos a la libertad y a la seguridad (artículo 6); el respeto de la vida privada y familiar (artículo 7); la protección de datos de carácter personal (artículo 8); la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 10); la libertad de expresión y de información (artículo 11); la libertad de reunión y de asociación (artículo 12); la libertad de las artes y de las ciencias (artículo 13); la no discriminación por razón de origen étnico, religión o convicciones (artículo 21); los derechos del menor (artículo 24); la libertad de circulación y de residencia (artículo 45); el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47); la presunción de inocencia y los derechos de la defensa (artículo 48); y los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas (artículo 49).

Este conjunto de resultados se extrae de entrevistas con 107 profesionales y expertos en siete Estados miembros, a saber, Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia, Hungría y Suecia. Estos Estados miembros fueron seleccionados para reflejar la diversidad de experiencia con el terrorismo y la aplicación de la legislación antiterrorista, así como el equilibrio geográfico. La FRA entrevistó a jueces y jueces de instrucción, abogados defensores, fiscales, agentes judiciales, expertos de organizaciones no gubernamentales pertinentes, especialistas académicos en lucha antiterrorista y asuntos relacionados con el Derecho penal, y expertos en supervisión incluidos los representantes de defensores del pueblo con un mandato de supervisión especializado.

El trabajo de campo se apoyó en una investigación documental limitada en 25 Estados miembros (la Directiva no es vinculante para Dinamarca e Irlanda). Recogió información básica sobre el marco jurídico e institucional y las principales cuestiones de derechos fundamentales que surgen en el contexto de la lucha contra el terrorismo en toda la UE. Esta investigación sirvió para elaborar las preguntas de las entrevistas del trabajo de campo.

Los marcos jurídicos nacionales varían, al igual que su aplicación práctica. Sin embargo, se plantean una serie de retos comunes en relación con el impacto que tiene la aplicación de la Directiva en los derechos y libertades fundamentales, según muestran los resultados. El informe pone los resultados en conocimiento de las instituciones de la UE y de los Estados miembros y puede ayudarles a evaluar la necesidad de adoptar nuevas medidas para garantizar que la aplicación de la Directiva se ajusta plenamente a los derechos fundamentales.

Dado que las entrevistas de trabajo de campo abarcan siete Estados miembros y se basan en la experiencia de un máximo de 22 entrevistados por Estado miembro, las conclusiones no pretenden ser representativas de la situación en un Estado miembro determinado ni de la UE en su conjunto. No obstante, los resultados proporcionan una valiosa y poco frecuente visión de cómo los profesionales —que aplican la Directiva en su trabajo, y muchos de los cuales trabajan directamente en casos de terrorismo— experimentan la aplicación de la Directiva en la práctica en lo que respecta a su impacto en los derechos fundamentales.

GARANTIZAR LA PREVISIBILIDAD Y CLARIDAD DE LOS DELITOS EN EL ÁMBITO DEL TERRORISMO

DICTAMEN 1 DE LA FRA

Los Estados miembros deben adoptar medidas para garantizar que los delitos en el ámbito del terrorismo sean previsibles y claros. Esto podría incluir proporcionar a los profesionales la orientación necesaria para aclarar el alcance de los delitos individuales de terrorismo y relacionados con el terrorismo en el contexto de la legislación nacional pertinente, y fomentar el intercambio regular de información y experiencias entre los profesionales implicados. También podría incluir, en su caso, la revisión de las definiciones aplicables de los distintos delitos en la legislación nacional y su aplicación práctica, con el fin de evitar solapamientos entre los distintos delitos, que pueden dar lugar a una falta de previsibilidad, y evitar el uso de disposiciones amplias y omnicomprendivas en lugar de delitos claramente definidos.

La Comisión Europea debería considerar la posibilidad de aportar mayor claridad en relación con las definiciones de los distintos delitos que se recogen en la Directiva y revisarlas cuando sea necesario. Esto reforzaría la previsibilidad y claridad del Derecho. Esto, a su vez, ayudaría a establecer un nivel comparable de salvaguardias de los derechos fundamentales en toda la UE y a garantizar que la legislación de la UE tenga un impacto coherente en los derechos y libertades fundamentales en todos los Estados miembros.

de conductas poco definidas, como diversas formas de participación en una organización terrorista. Esto reduce la claridad legal. También existen solapamientos entre las definiciones de diferentes delitos del Derecho nacional. En conjunto, estos factores dan lugar a interpretaciones divergentes de los delitos en toda la UE, así como a jurisprudencia contradictoria en cada uno de los Estados miembros, y reducen la previsibilidad de qué comportamiento se tipifica como delito y bajo qué delito.

El considerando 35 de la Directiva se refiere a los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas, consagrados en el artículo 49, apartado 1, de la Carta, que abarcan, asimismo, los requisitos de precisión, claridad y previsibilidad del Derecho penal. De conformidad con la jurisprudencia establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia correspondiente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, esto significa que una persona puede saber, a partir del tenor de la disposición pertinente, qué actos y omisiones son punibles penalmente. El artículo 49, apartado 3, también exige que las sentencias dictadas sean proporcionales a los actos cometidos.

La Directiva se basa en definiciones amplias de delitos terroristas y grupos terroristas, tal como se introdujo en la **Decisión marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo** que precedió a la Directiva. Las conclusiones de la FRA muestran que esto hace que no esté claro el alcance de los nuevos delitos introducidos en la legislación de los Estados miembros, que se definen por su relación con estos actos delictivos concebidos de forma amplia. Además, varias personas entrevistadas comentaron que el alcance de algunos de los delitos introducidos o modificados por la Directiva está abierto a interpretación debido a la redacción de las disposiciones materiales y los considerandos. Esto incluye los delitos de provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo (artículo 5), recepción de adiestramiento para el terrorismo (artículo 8) y viaje con fines terroristas (artículo 9), que introducen conductas como «provocación indirecta» o «aprendizaje autónomo».

Además, en algunos Estados miembros se aplican con frecuencia delitos que abarcan una amplia gama

EVITAR LA CRIMINALIZACIÓN DE ACTIVIDADES LÍCITAS Y DETERMINAR OBJETIVAMENTE LA INTENCIÓN TERRORISTA

DICTAMEN 2 DE LA FRA

Los Estados miembros deben velar por que la tipificación de delitos preparatorios, como la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, los viajes con fines terroristas y la recepción de adiestramiento para el terrorismo, no repercuta en el ejercicio legítimo de los derechos individuales ni tenga un efecto amedrentador sobre dichos derechos, incluidos, en particular, la libertad de expresión y de información, la libertad de las artes y de las ciencias, y la libertad de circulación. Deben establecerse salvaguardias prácticas y proporcionarse orientaciones a las autoridades investigadoras para que las actividades de profesionales como periodistas, investigadores u organizaciones humanitarias no conduzcan a su implicación en investigaciones sobre terrorismo.

Sobre la base de sus respectivos ámbitos de competencia, la Comisión Europea y los Estados miembros deberían proporcionar la orientación y la formación adecuadas a los profesionales que participan en la investigación, el enjuiciamiento y la adjudicación de los delitos de terrorismo y delitos conexos, para garantizar que se elaboren y utilicen criterios objetivos para establecer la intencionalidad requerida. La formación y el intercambio de puntos de vista del personal de las autoridades competentes en entornos transfronterizos contribuirían a desarrollar un entendimiento común de los delitos en cuestión y a lograr una interpretación y aplicación armoniosas de los delitos terroristas y otros delitos conexos en todos los Estados miembros. Dichas actividades deberían contar con el apoyo de las redes de profesionales existentes a nivel europeo.

El considerando 35 establece que la Directiva debe aplicarse de conformidad con los derechos que establece la Carta y teniendo en cuenta las obligaciones derivadas de otros instrumentos de derechos humanos de la UE e internacionales. Entre ellas figuran la libertad de expresión y de información en virtud del artículo 11 de la Carta, la libertad de las artes y de las ciencias en virtud del artículo 13 de la Carta y la libertad de circulación dentro de la UE en virtud del artículo 45 de la Carta.

La Directiva reforzó el enfoque de la legislación en materia de lucha antiterrorista de la UE sobre delitos preparatorios, es decir, actos realizados con la intención de cometer o contribuir a la comisión de delitos terroristas reales. Esto incluye la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, la recepción de adiestramiento para el terrorismo y viajes con fines terroristas. Estos delitos penalizan actividades definidas por una combinación de intención terrorista y comportamiento habitual como el uso de canales de comunicación en línea, la consulta de material escrito o en línea o los viajes.

Los encuestados de todos los grupos profesionales, incluidos los que investigan, persiguen y juzgan estos casos, expresan su preocupación por que estas actividades puedan estar muy lejos de un acto terrorista real. Este enfoque supone un cambio hacia un enfoque preventivo que criminaliza determinadas actividades en función de su potencial para conducir a futuros delitos terroristas.

Las conclusiones de la FRA muestran que esto también puede afectar a la conducta legal, e incluso puede disuadir a los individuos de realizar ciertas actividades porque les preocupa la interpretación de las autoridades sobre dichas actividades. Esto tiene implicaciones, en particular para la libertad de expresión y de información, la libertad de las artes y de las ciencias y la libertad de circulación. También puede dar lugar a la investigación de actividades de individuos o grupos, como periodistas, investigadores, artistas u organizaciones humanitarias, que tienen razones legítimas para llevar a cabo actividades como viajar a zonas de conflicto o estudiar información relacionada con el terrorismo.

Por otra parte, en todos los Estados miembros que el trabajo de campo cubre, los encuestados de todos los grupos profesionales declaran que, debido a las definiciones de los delitos, la naturaleza delictiva de la conducta viene determinada en gran medida por la intención de la persona, lo que resulta difícil de demostrar. En

ausencia de criterios objetivos, surge la preocupación de que las autoridades puedan basarse en criterios e indicaciones subjetivos, presumir la existencia de intención en algunos casos y transferir la carga de la prueba a la defensa.

Los profesionales de la investigación de autoridades y tribunales son a menudo conscientes del posible impacto en los derechos fundamentales. Sin embargo, se espera que interpreten los delitos sin tener necesariamente acceso a una orientación y formación adecuadas. Esto también contribuye a la fragmentación de la jurisprudencia en algunos Estados miembros y en toda la UE.



APLICAR SALVAGUARDIAS AL USO DE HERRAMIENTAS Y PRUEBAS DE INVESTIGACIÓN

El artículo 47 de la Carta garantiza el derecho a una tutela judicial efectiva y a un juez imparcial. El artículo 48 garantiza la presunción de inocencia, así como los derechos de la defensa de cualquier acusado. De conformidad con el considerando 36 de la Directiva, las garantías procesales recogidas en otros actos legislativos de la UE se aplican a los delitos contemplados en la Directiva. Estas garantías incluyen las relativas a los derechos de información, interpretación y traducción, el derecho de acceso a un abogado y a la asistencia jurídica, la presunción de inocencia y los derechos de los niños en los procesos penales.

Las personas encuestadas se muestran preocupadas por el énfasis que la Directiva pone en los delitos preparatorios formulados en términos generales, según las conclusiones de la FRA. Este énfasis puede llevar a un mayor uso de herramientas de investigación más invasivas, incluida la interceptación de las comunicaciones electrónicas. Dado también el contexto particular de las investigaciones antiterroristas, los jueces u otras autoridades competentes tienden a autorizar más fácilmente estas medidas, incluso para prevenir posibles delitos. Esto puede interferir desproporcionadamente en los derechos procesales y de otro tipo, como el derecho al respeto de la vida privada y familiar, y también afectar a los derechos de las personas a las que las medidas no se dirigen directamente. En la mayoría de los Estados miembros, los abogados defensores y los especialistas académicos en materia de lucha contra el terrorismo y asuntos relacionados con el Derecho penal expresaron en particular tales opiniones. Varios jueces y fiscales también las confirmaron.



DICTAMEN 3 DE LA FRA

Los Estados miembros deben garantizar que el uso de instrumentos especiales de investigación en las investigaciones penales antiterroristas sea específico, proporcionado y vaya acompañado de salvaguardias que reflejen su carácter invasivo, incluidos los criterios adecuados para su autorización y supervisión, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. El uso de la información de los servicios de inteligencia durante los procesos penales en casos de terrorismo debe estar sujeto a salvaguardias efectivas que incluyan una supervisión judicial que garantice el respeto de los derechos de la defensa en la práctica.

Cuando las pruebas o la información que se utilicen en los procesos por delitos de terrorismo y delitos conexos procedan de países no pertenecientes a la UE, los Estados miembros deberán garantizar que existe un mecanismo para que los jueces y otras autoridades pertinentes evalúen sistemáticamente si dichas pruebas se han obtenido o no mediante el uso de la tortura u otras violaciones de los derechos fundamentales.

Los estudios de la FRA también constatan que la información obtenida fuera del proceso penal, en particular de fuentes de inteligencia, desempeña a menudo un papel clave en el proceso, pero sin la transparencia necesaria, las normas claras para su uso en el proceso y las salvaguardias de los derechos de la defensa y la supervisión judicial efectiva. Además, las pruebas en los casos de terrorismo proceden con frecuencia de países no pertenecientes a la UE, pero los jueces u otras autoridades competentes parecen presumir su legalidad y no verifican sistemáticamente si se han obtenido sin violar los derechos humanos, en particular mediante la tortura.



EVITAR EL IMPACTO DISCRIMINATORIO DE LAS MEDIDAS ANTITERRORISTAS SOBRE GRUPOS ESPECÍFICOS, EN PARTICULAR MUSULMANES

El artículo 21 de la Carta prohíbe la discriminación por cualquier motivo. Entre otros, se incluyen la raza, el origen étnico y la religión o las creencias. La prohibición abarca también la discriminación indirecta por la que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutra pondría a las personas con una característica protegida concreta (como la religión) en una desventaja particular en comparación con otras. El artículo 10 garantiza la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. El considerando 35 de la Directiva reconoce estos derechos y principios, y el considerando 39 establece que la aplicación de las disposiciones legales penales adoptadas en virtud de la Directiva debe excluir cualquier forma de arbitrariedad, racismo o discriminación.

La investigación de la FRA muestra que en todos los Estados miembros que el trabajo de campo abarcó, la asociación de una persona con una religión o creencia puede aumentar en la práctica su probabilidad de ser objeto de investigaciones penales y otras medidas. Esto se debe a que las políticas antiterroristas se concentran predominantemente en el «yihadismo», y el enfoque subyacente de la Directiva y su transposición ha sido la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros.

Además, las personas encuestadas de diferentes grupos profesionales expresan su preocupación concreta por el hecho de que las creencias religiosas y sus manifestaciones puedan malinterpretarse como un signo de radicalización y ser utilizadas en lugar de criterios objetivos para establecer la intención. La intención desempeña un papel determinante a la hora de distinguir entre las actividades ordinarias y los delitos de provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, viajes con fines terroristas y recibir adiestramiento para el terrorismo. La falta de pruebas empíricas parece ser un obstáculo importante para evaluar el alcance del posible impacto discriminatorio de las medidas antiterroristas.

Por otra parte, las conclusiones de la FRA muestran que, en algunos Estados miembros, delitos como la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo y los viajes con fines terroristas se aplican de manera predominante o exclusiva al «yihadismo». Esto es así a pesar de la formulación neutral de las disposiciones legales en la Directiva y en las leyes nacionales, así como de la amenaza que suponen otras formas de terrorismo. Las conductas comparables motivadas, por ejemplo, por el extremismo de derechas pueden no estar sujetas al mismo enfoque o no ser perseguidas por la legislación en materia de lucha antiterrorista, como mencionan específicamente varias personas encuestadas.

DICTAMEN 4 DE LA FRA

Los Estados miembros deben velar por que la legislación, las políticas y las medidas contra el terrorismo se formulen y apliquen de manera plenamente coherente con la prohibición de la discriminación directa e indirecta. Con el fin de evaluar el impacto en los diferentes grupos, incluido sobre la base de la religión y el origen étnico, deben recogerse y analizarse periódicamente datos desglosados sobre la aplicación y el impacto de las medidas antiterroristas.

Los Estados miembros deben poner a disposición de los profesionales que participan en la investigación, el enjuiciamiento y la adjudicación de los delitos de terrorismo y otros delitos conexos las orientaciones y la formación adecuadas para garantizar que las creencias y las prácticas religiosas no se traten como indicios de radicalización e intención terrorista, especialmente en ausencia de otras pruebas objetivas a este respecto.

Los Estados miembros deben considerar la posibilidad de establecer medidas específicas, cuando proceda, para garantizar que la legislación antiterrorista y otras medidas se apliquen por igual a las distintas formas de terrorismo, independientemente de su motivación.

APLICAR MEDIDAS DE LUCHA ANTITERRORISTA SOLO A LAS CONDUCTAS DE CARÁCTER TERRORISTA

DICTAMEN 5 DE LA FRA

La Comisión Europea debería considerar la posibilidad de enviar orientaciones a los Estados miembros para apoyar una interpretación y aplicación de los delitos terroristas y relacionados con el terrorismo que se ajuste plenamente a los fines establecidos en la Directiva.

En este contexto, también podría examinar la interpretación y la aplicación de la Directiva junto con el Derecho internacional pertinente, y evaluar si todas las definiciones son suficientemente precisas y no permiten una interpretación expansiva por parte de las autoridades nacionales y la criminalización de actividades que no tienen carácter terrorista.

El Derecho internacional y de la UE, incluida la Directiva, entiende el terrorismo como una forma especialmente grave de delito que persigue un objetivo terrorista específico. En la Directiva, un objetivo terrorista incluye intimidar gravemente a una población y obligar indebidamente a un Gobierno o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto. Estos dos objetivos están en consonancia con los convenios, protocolos y otros instrumentos internacionales contra el terrorismo, incluida la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Sin embargo, en el artículo 3, apartado 2, letra c), la Directiva también se incluye un tercer objetivo: desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o de una organización internacional. Esto no tiene su contrapartida en el Derecho internacional, por lo que existe el riesgo de que la UE y sus Estados miembros utilicen una noción

más amplia de terrorismo, lo que puede crear confusión cuando se aplica junto a otros instrumentos internacionales.

Por otra parte, en el considerando 8 de la Directiva se hace hincapié en que los actos con uno de los objetivos anteriores no pueden considerarse delitos terroristas si no conllevan uno de los delitos graves especificados que pueden perjudicar gravemente a un país o a una organización internacional. Por lo tanto, las protestas pacíficas no deben considerarse actos de terrorismo, pero tampoco deben castigarse penalmente las actividades hostiles al Estado que no alcanzan ni pretenden una cierta intensidad de violencia o destrucción material. Por consiguiente, cualquier actividad relacionada con tales actos, como la provocación a cometerlos o diversas formas de participación en ellos, también debería quedar fuera del ámbito de aplicación de la legislación en materia de lucha antiterrorista.

Las conclusiones de la FRA muestran que, en algunos Estados miembros, existe la preocupación de que la noción de terrorismo, y en consecuencia el uso de la legislación y las medidas contra el terrorismo, se amplíe a actividades que no son de una naturaleza terrorista tan estrictamente definida. Esto incluye su uso contra ideologías, grupos e individuos que el Estado percibe como indeseables, lo que puede abarcar los movimientos anarquistas o separatistas no violentos, las protestas públicas de diversos tipos y las organizaciones no gubernamentales o los ciudadanos de países no miembros de la Unión Europea. Los abogados defensores, los especialistas académicos en materia de lucha contra el terrorismo y asuntos penales relacionados, y los expertos de las organizaciones no gubernamentales en particular, pero también algunos jueces, afirman que esto puede conducir, entre otras cosas, a un uso desproporcionado de las herramientas de investigación y de las sentencias.

Esta amplia interpretación y aplicación de la legislación antiterrorista puede afectar negativamente a una serie de derechos fundamentales, tener un impacto en grupos e ideologías que no son de naturaleza terrorista y dar lugar a la transgresión del propósito legítimo de los esfuerzos de lucha contra el terrorismo, sin tener en cuenta el Derecho internacional y de la UE.

GARANTIZAR UN USO PROPORCIONADO DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO

La Directiva es principalmente un instrumento de Derecho penal. No obstante, el artículo 28, apartado 1, enumera las disposiciones reglamentarias y administrativas, además de las legales, como vías de transposición al Derecho interno. El considerando 35 establece que la Directiva debe aplicarse de conformidad con los derechos que establece la Carta y teniendo en cuenta las obligaciones derivadas de otros instrumentos de derechos humanos de la UE e internacionales.

Varios Estados miembros, aunque han tipificado como delito los delitos de terrorismo que cubre la Directiva, también han establecido medidas administrativas, según indican las conclusiones de la FRA. Estas medidas se refieren a los delitos de viajes, adiestramiento y provocación pública, entre otros. Pueden incluir el seguimiento posterior a la sentencia, así como la inclusión en bases de datos de combatientes terroristas extranjeros y sospechosos de ser radicales; la restricción de movimientos, como el arresto domiciliario o la prohibición de viajar; medidas en virtud de la legislación sobre inmigración, como la expulsión; y sanciones especialmente severas, sobre todo la privación de la nacionalidad. Dependiendo de su tipo específico, estas medidas administrativas pueden tener un impacto considerable en diversos derechos fundamentales.

Las medidas administrativas se aplican junto con las sanciones y los procesos penales, pero también a personas contra las que no se ha iniciado ningún proceso penal, o incluso a personas absueltas por los tribunales, indican los resultados de los estudios.

El Derecho administrativo y el Derecho penal tienen naturalezas y fines intrínsecamente diferentes. Esto significa que las medidas administrativas no están sujetas a las mismas garantías procesales estrictas que las resoluciones de Derecho penal. Por lo general, se aplican sobre la base de criterios y pruebas menos precisos y, dado el contexto de la lucha contra el terrorismo, suelen basarse en información de inteligencia.

Esto puede llevar en la práctica a eludir las restricciones vinculadas a los procesos penales, según algunas personas encuestadas. También reduce considerablemente la transparencia de tales medidas y la posibilidad de impugnarlas eficazmente, y puede dar lugar a una inversión de la carga de la prueba. Por lo tanto, también es difícil buscar un recurso efectivo contra dichas medidas, dado que incluso los tribunales que proporcionarían dicho recurso a menudo tienen un acceso limitado a la información utilizada como base para imponer la medida.

Según la investigación, existen diferencias considerables entre los Estados miembros en cuanto a la disponibilidad de vías no judiciales para presentar denuncias contra las medidas en materia de lucha antiterrorista. En algunos Estados miembros, organismos con un mandato y unas competencias sólidas, y con conocimientos especializados, como algunas instituciones de defensores del pueblo u organismos de supervisión especializados, pueden examinar las medidas de lucha antiterrorista, incluida su compatibilidad con los derechos fundamentales.



DICTAMEN 6 DE LA FRA

Los Estados miembros deben velar por que el uso de medidas administrativas contra personas sospechosas de participar en actividades terroristas esté sujeto a normas y condiciones claras para su aplicación, con el fin de evitar un impacto desproporcionado en los derechos fundamentales.

Los Estados miembros deben garantizar la disponibilidad de recursos efectivos contra las decisiones que imponen medidas administrativas, incluso en términos de permitir a las personas impugnar y revisar efectivamente las medidas impuestas sobre la base de información de inteligencia. Los organismos que ofrecen recursos no judiciales deben estar dotados del mandato, las competencias y los recursos adecuados para tratar las posibles reclamaciones, cubriendo toda la gama de cuestiones que pueden surgir en relación con los derechos fundamentales de la aplicación de medidas administrativas en el contexto de la lucha contra el terrorismo, y eliminando cualquier posible laguna al respecto.

Sin embargo, en otros Estados miembros estas posibilidades parecen estar limitadas, por diversas razones. Puede que no haya un organismo con un mandato específico para todo el país; la responsabilidad puede estar fragmentada entre varios organismos, lo que da lugar a un enfoque compartimentado; hay exenciones específicas del mandato del organismo, u obstáculos para acceder a la información sobre casos individuales; y puede haber un conocimiento limitado por parte del público de los mecanismos de denuncia, cuando estos existen, lo que plantea dudas sobre la eficacia de los procedimientos.





Este resumen presenta las principales conclusiones del informe de la FRA sobre la *Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo – Impacto en los derechos y libertades fundamentales*. El informe principal está disponible en el [sitio web de la FRA](#).



PROMOVER Y PROTEGER SUS DERECHOS FUNDAMENTALES EN TODA LA UE

El informe de la FRA sobre la Directiva (UE) 2017/541 considera el modo en que este instrumento aborda cuestiones relativas a los derechos fundamentales que afectan a las personas, los grupos y la sociedad en su conjunto. Se centra en tres delitos específicos cubiertos por la Directiva, todos ellos de carácter preparatorio: la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, los viajes con fines terroristas y la recepción de adiestramiento para el terrorismo.

Este resumen presenta las principales conclusiones esbozadas en el informe de la FRA.



FRA – AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Austria

TEL. +43 158030-0 – FAX +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea