

Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo

Derechos Humanos

Folleto informativo N°

32

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos**



Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo

Folleto informativo N° 32

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparece su contenido no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

*

* *

El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse libremente a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación en la que figure la información reproducida a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Genève 10, Suiza

CONTENTS

	<i>Page</i>
Introducción	1
I. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL TERRORISMO	3
A. ¿Qué son los derechos humanos?	3
B. ¿Qué es el terrorismo?	6
C. Los efectos del terrorismo sobre los derechos humanos.....	7
D. Responsabilidad y derechos humanos de las víctimas	10
E. El terrorismo y otros aspectos del derecho internacional....	12
II. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO	20
A. La promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo	20
B. La flexibilidad de las normas de derechos humanos.....	24
III. RETOS ESPECÍFICOS EN EL CONTEXTO DEL TERRORISMO Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.....	32
A. El derecho a la vida	32
B. La prohibición absoluta del uso de la tortura	34
C. Traslado de personas sospechosas de actividades terroristas	36
D. Libertad y seguridad de la persona	38
E. La utilización de perfiles y el principio de la no discrimi- nación	39
F. Las garantías procesales y el derecho a un juicio justo	41
G. El principio de legalidad y la definición del terrorismo.....	42
H. La libertad de expresión y la prohibición de incitar al terrorismo	45
I. Libertad de asociación	46
J. Vigilancia, protección de datos y derecho a la vida privada	48
K. Derechos económicos, sociales y culturales.....	50
<i>Anexo:</i> Medidas de las Naciones Unidas para luchar contra el terrorismo.....	61

«La promoción y la protección de los derechos para todos y el imperio de la ley son elementos esenciales de todos los componentes de la Estrategia, reconociendo que las medidas eficaces contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no son objetivos contrapuestos, sino que se complementan y refuerzan mutuamente»

Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo
(resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo)

INTRODUCCIÓN

El costo humano del terrorismo se ha sentido prácticamente en todos los rincones del planeta. El sistema de las Naciones Unidas mismo ha sufrido pérdidas humanas trágicas como resultado de violentos actos de terrorismo. El ataque contra sus oficinas de Bagdad del 19 de agosto de 2003 cobró la vida del Representante Especial del Secretario General, Sergio Vieira de Mello, de 21 otros funcionarios y funcionarias y lesionó a más de 150, algunos de ellos muy gravemente.

Claramente el terrorismo tiene efectos muy reales y directos sobre los derechos humanos, con consecuencias devastadoras para el ejercicio del derecho a la vida, la libertad y la integridad física de las víctimas. Además de ese costo individual, el terrorismo puede desestabilizar gobiernos, socavar la sociedad civil, poner en peligro la paz y la seguridad y amenazar el desarrollo social y económico. Todos estos tienen también efectos reales sobre el goce de los derechos humanos.

La seguridad del individuo es un derecho humano fundamental y, en consecuencia, la protección de los individuos es una obligación fundamental del gobierno. Los Estados, en consecuencia, tienen la obligación de velar por los derechos humanos de sus nacionales y de otros mediante la adopción de medidas positivas para protegerlos contra la amenaza de actos terroristas y para llevar ante la justicia a los autores de esos actos.

En los últimos años, sin embargo, las propias medidas adoptadas por los Estados para luchar contra el terrorismo con frecuencia han planteado graves retos a los derechos humanos y el imperio de la ley. Algunos Estados han recurrido a la tortura y otros malos tratos para luchar contra el terrorismo, en tanto que se ha solido dejar de lado salvaguardias jurídicas y prácticas cuyo objeto es prevenir la tortura, como la supervisión periódica e independiente de los centros de detención. Otros Estados han devuelto personas sospechosas de realizar actividades terroristas a países en que enfrentan un riesgo auténtico de tortura o de otros abusos graves de derechos humanos, con lo que han violado la obligación internacional de *no devolución*. En algunos lugares se ha menoscabado la independencia del poder judicial, en tanto que el uso de tribunales excepcionales para enjuiciar civiles ha afectado la eficacia de los sistemas judiciales ordinarios. Se han utilizado medidas represivas para ahogar las voces de defensores de los derechos humanos, periodistas, minorías, grupos indígenas y la sociedad civil. Se han distraído recursos normalmente destinados a programas sociales y la asistencia para el desarrollo hacia el sector de la seguridad, con lo que se afectan los derechos económicos, sociales y culturales de muchos.

Esas prácticas, en particular cuando se consideran en conjunto, tienen un efecto corrosivo sobre el imperio de la ley, la buena gobernanza y los derechos humanos. Son además contraproducentes respecto de los esfuerzos nacionales e internacionales para luchar contra el terrorismo.

El respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley deben constituir la base fundamental de la lucha global contra el terrorismo. Esto requiere la formulación de estrategias nacionales contra el terrorismo que procuren prevenir actos de terrorismo, enjuiciar a los responsables de esos actos criminales y promover y proteger los derechos humanos y el imperio de la ley. Implica medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, incluidas la falta del imperio de la ley y las violaciones de los derechos humanos, la discriminación étnica, nacional y religiosa, la exclusión política y la marginación socioeconómica, y para fomentar la participación activa y el liderazgo de la sociedad civil, condenar las violaciones de derechos humanos, prevenir las y prohibirlas en el derecho nacional, investigarlas y enjuiciarlas prontamente, y prestar la debida atención a los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos, por ejemplo, mediante la restitución y la compensación.

Se ha preparado el presente folleto informativo con el objeto de reforzar la comprensión de las relaciones complejas y multifacéticas entre los derechos humanos y el terrorismo. En él se especifican algunas de las cuestiones fundamentales de derechos humanos planteadas en el contexto del terrorismo y se destacan los principios y las normas pertinentes de derechos humanos que se deben respetar en todo momento y en particular en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

Está dirigida a las autoridades de los Estados, las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, los profesionales del derecho y las personas interesadas en la protección y promoción de los derechos humanos en el contexto del terrorismo y la lucha contra el terrorismo.

Concretamente, el folleto informativo tiene por objeto:

- Despertar conciencia acerca de los efectos del terrorismo y de la lucha contra el terrorismo sobre el ejercicio de todos los derechos humanos;
- Servir de instrumento práctico para los que se ocupan del terrorismo, las medidas contra el terrorismo y los derechos humanos;
- Dar orientación acerca de las garantías del cumplimiento de las normas de derechos humanos en la lucha contra el terrorismo;
- Dar ejemplos concretos de problemas de derechos humanos que surgen en la lucha contra el terrorismo.

I. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL TERRORISMO

En el presente capítulo se enuncia el marco de derechos humanos antes de examinar los efectos del terrorismo sobre los derechos humanos. A continuación se trata la relación entre el terrorismo, los derechos humanos y otras disposiciones jurídicas internacionales pertinentes.

A. ¿Qué son los derechos humanos?

1. *El carácter de los derechos humanos*

Los derechos humanos son valores universales y garantías jurídicas que protegen a personas y grupos contra acciones y omisiones primordialmente de agentes del Estado que interfieren con las libertades fundamentales, los derechos y la dignidad humana. El espectro completo de los derechos humanos implica el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo. Los derechos humanos son universales, es decir, pertenecen intrínsecamente a todos los seres humanos, y son interdependientes e indivisibles¹.

2. *Las normas internacionales de derechos humanos*

Las normas internacionales de derechos humanos están reflejadas en algunos tratados internacionales básicos de derechos humanos y en el derecho internacional consuetudinario.

Esos tratados incluyen en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos con sus dos Protocolos Facultativos. Otros tratados universales básicos de derechos humanos son: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos Protocolos Facultativos, y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Las más recientes son la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, que se aprobaron en diciembre de 2006. Existe un número creciente de tratados y protocolos

relativos a temas concretos, así como diversos tratados regionales sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Las normas internacionales de derechos humanos no se limitan a la enumeración de derechos en los tratados, sino que también incluyen derechos y libertades que han entrado a formar parte del derecho internacional consuetudinario, lo que significa que obligan a todos los Estados aunque no sean partes en un tratado determinado. Se considera en general que muchos de los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos tienen este carácter. El Comité de Derechos Humanos ha observado de manera semejante, en sus Observaciones generales Nos. 24 (1994) y 29 (2001), que algunos de los derechos que figuran en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reflejan normas de derecho internacional consuetudinario. Además, se reconoce que algunos derechos tienen una situación especial de normas de *jus cogens* (normas perentorias del derecho internacional consuetudinario), lo que significa que no hay circunstancia alguna en que se permita su suspensión. La prohibición de la tortura, la esclavitud, el genocidio, la discriminación racial y los crímenes de lesa humanidad, y el derecho a la libre determinación, se reconocen ampliamente como normas perentorias, lo que se refleja en los artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad de los Estados. La Comisión de Derecho Internacional enumera también las normas básicas del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados como ejemplos de normas perentorias². El Comité de Derechos Humanos ha señalado asimismo que la prohibición de la privación arbitraria de la vida, la tortura y los tratos inhumanos y degradantes, la toma de rehenes, los castigos colectivos, la privación arbitraria de la libertad y las violaciones de ciertos derechos procesales no se puede suspender, en tanto que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su declaración sobre la discriminación racial y las medidas para luchar contra el terrorismo, ha confirmado el principio de la no discriminación como una norma de *jus cogens*.

3. *El carácter de las obligaciones de los Estados en virtud de normas internacionales de derechos humanos*

Las normas de derechos humanos obligan a los Estados, primordialmente, a hacer algunas cosas y les impiden hacer otras. Los Estados tienen el deber de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. El *respeto* por los derechos humanos implica primordialmente no interferir con su ejercicio. La *protección* se centra en tomar medidas positivas para asegurarse de

que otros no interfieran con el ejercicio de los derechos. El *cumplimiento* de los derechos humanos requiere que los Estados adopten las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, judiciales, administrativas o educacionales, con objeto de cumplir sus obligaciones jurídicas. Un Estado parte puede ser declarado responsable de injerencia en el ejercicio de los derechos humanos de las personas o las entidades privadas si no ejerce la debida diligencia para proteger contra ese tipo de actos. Por ejemplo, con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas positivas para garantizar que las personas o entidades privadas no inflijan torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes a otras personas sometidas a su poder. Las normas de derechos humanos contienen además la responsabilidad de que los Estados prevean remedios eficaces en el caso de que se violen esos derechos³.

Los derechos humanos que forman parte del derecho internacional consuetudinario son aplicables a todos los Estados⁴. En el caso de los tratados de derechos humanos los Estados que son parte en un tratado determinado tienen obligaciones en virtud de ese tratado. Hay diversos mecanismos para hacer cumplir esas obligaciones, incluida la evaluación por órganos de supervisión del cumplimiento de algunos tratados por un Estado y la capacidad de las personas para reclamar acerca de la violación de sus derechos a órganos internacionales. Más aún, lo que es particularmente pertinente a diversas denuncias relativas a violaciones de derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, todos los Miembros de las Naciones Unidas están obligados a adoptar medidas conjuntas y separadas en cooperación con las Naciones Unidas para lograr los propósitos enunciados en el Artículo 55 de su Carta, incluidos el respeto universal de los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, y la observancia de esos derechos y libertades, sin distinción en cuanto a raza, sexo, idioma o religión.

Una cuestión fundamental es la del alcance territorial de las obligaciones internacionales de derechos humanos de un Estado. El carácter de la obligación jurídica general de los Estados partes a este respecto se trata en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Como lo confirmó el Comité de Derechos Humanos en su Observación general N° 31 (2004), esta obligación de los Estados de garantizar los derechos del Pacto a todas las personas en su territorio y sujetas a su jurisdicción significa que un Estado parte debe garantizar esos derechos a cualquier persona que esté sometida a su poder, aunque no se halle en su territorio. Además, el ejercicio de los derechos humanos internacionales no está limitado a los ciudadanos de los Estados partes sino que debe ser accesible a todos los individuos, independientemente de su nacionalidad

o de su condición de apatridia, como las personas que solicitan asilo y los refugiados. En una opinión consultiva la Corte Internacional de Justicia llegó asimismo a la conclusión de que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es aplicable respecto de los actos de un Estado en el ejercicio de su jurisdicción fuera de su territorio. Llegó a la misma conclusión con respecto a la aplicabilidad de la Convención sobre los Derechos del Niño⁵.

B. ¿Qué es el terrorismo?

Por *terrorismo* se entienden comúnmente actos de violencia dirigidos contra los civiles procurando objetivos políticos o ideológicos. En términos jurídicos, aunque la comunidad internacional aún no ha adoptado una definición general de terrorismo, en declaraciones, resoluciones y tratados «sectoriales» universales vigentes relacionados con aspectos concretos del terrorismo se definen ciertos actos y elementos básicos. En 1994 la Asamblea General aprobó la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional en su resolución 49/60, en cuyo párrafo 3 señaló que el terrorismo incluye «actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas», y que esos actos son «injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos».

Diez años más tarde el Consejo de Seguridad, en su resolución 1566 (2004), se refirió a «actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de realizarlo». Posteriormente, ese año, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio describió el terrorismo como «cualquier acto... destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, 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» e identificó algunos elementos clave, haciendo referencia a las definiciones que figuraban en el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo y en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad⁶.

La Asamblea General procura actualmente elaborar un convenio general contra el terrorismo que complementaría las convenciones sectoriales contra el terrorismo existentes. En su proyecto de artículo 2 contiene una definición de terrorismo que incluye señalar que «comete delito quien ilícita e intencionalmente y por cualquier medio cause: a) la muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas; o b) daños graves a bienes públicos o privados, incluidos lugares de uso público, instalaciones públicas o gubernamentales, redes de transporte público, instalaciones de infraestructura o el medioambiente; o c) daños a los bienes, lugares, instalaciones o redes... cuando produzcan o puedan producir un gran perjuicio económico... en caso de que el propósito de tal acto sea, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo». El proyecto de artículo define además como delito la participación como cómplice, la organización o la dirección de otros, o la contribución a la comisión de esos delitos por un grupo de personas que actúe con un propósito común. Si bien los Estados Miembros han convenido en muchas disposiciones del proyecto de convenio general, opiniones divergentes en cuanto a si se debe o no excluir a los movimientos de liberación nacional del ámbito de aplicación han impedido el consenso acerca de la aprobación del texto completo. Las negociaciones continúan. Muchos Estados definen el terrorismo en su legislación nacional sobre la base de esos elementos en diferente medida.

En la sección G del capítulo III se examinan más detalladamente retos concretos en relación con la definición del terrorismo y el principio de legalidad.

C. Los efectos del terrorismo sobre los derechos humanos

El terrorismo está encaminado a la destrucción misma de los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley. Ataca los valores en que se basan la Carta de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales: el respeto de los derechos humanos, el imperio de la ley, las normas que rigen los conflictos armados y la protección de los civiles, la tolerancia entre pueblos y naciones, y la solución pacífica de los conflictos.

El terrorismo tiene efecto directo sobre el ejercicio de algunos derechos humanos, en particular los derechos a la vida, la libertad y la integridad física. Los actos de terrorismo pueden desestabilizar gobiernos, socavar la sociedad civil, poner en peligro la paz y la seguridad, amenazar el desarrollo social y económico, y afectar negativamente en especial a

ciertos grupos. Todos ellos tienen efecto directo sobre el ejercicio de los derechos humanos fundamentales.

Se ha reconocido el efecto destructivo del terrorismo sobre los derechos humanos y la seguridad en el más alto nivel de las Naciones Unidas, en especial el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, la antigua Comisión de Derechos Humanos y el nuevo Consejo de Derechos Humanos⁷. Concretamente, los Estados Miembros han determinado que el terrorismo:

- Amenaza la dignidad y la seguridad de los seres humanos en todas partes, pone en peligro o cobra vidas inocentes, crea un entorno que destruye el derecho de la población a vivir sin temor, pone en peligro las libertades fundamentales y tiene por objeto destruir los derechos humanos;
- Tiene efecto negativo sobre el establecimiento del imperio de la ley, socava la sociedad civil pluralista, procura la destrucción de las bases democráticas de la sociedad y desestabiliza gobiernos legítimamente constituidos;
- Tiene vínculos con la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y el tráfico de armas, así como con el transporte ilegal de material nuclear, químico o biológico, y también está relacionado con la posterior comisión de delitos graves como asesinatos, extorsiones, secuestros, agresiones, tomas de rehenes y robos;
- Tiene consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los Estados, pone en peligro las relaciones de amistad entre los Estados, y tiene efectos perniciosos sobre las relaciones de cooperación entre los Estados, incluida la cooperación para el desarrollo, y
- Amenaza la integridad territorial y la seguridad de los Estados, constituye una violación grave de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, es una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y su represión es un elemento esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Las normas internacionales y regionales de derechos humanos dejan en claro que los Estados tienen a la vez el derecho y la obligación de proteger de los ataques terroristas a las personas que se hallan dentro de su jurisdicción. Esto deriva de la obligación general de los Estados de proteger a las personas dentro de su jurisdicción contra la injerencia en el ejercicio de los derechos humanos. Más concretamente, se reconoce esta

obligación como parte de las obligaciones de los Estados de velar por el respeto del derecho a la vida y a la seguridad.

El derecho a la vida, que está protegido en tratados internacionales y regionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha sido descrito como el «derecho supremo»⁸ porque sin su garantía efectiva todos los demás derechos humanos no tendrían significado⁹. Por ello existe una obligación del Estado de proteger el derecho a la vida de todas las personas que se hallen en su territorio¹⁰ y no se permite suspensión alguna de este derecho, incluso en situaciones de emergencia pública. La protección del derecho a la vida incluye una obligación de los Estados de tomar todas las medidas apropiadas y necesarias para salvaguardar la vida de los que se hallen dentro de su jurisdicción. Como parte de esta obligación los Estados deben establecer sistemas efectivos de justicia penal y de cumplimiento de la ley como medidas para disuadir de la comisión de delitos y para investigar las violaciones dondequiera que ocurran, velar por el enjuiciamiento de los sospechosos de actos delictivos, dar a las víctimas remedios efectivos y tomar las demás medidas necesarias para prevenir una repetición de las violaciones¹¹. Además, las normas internacionales y regionales de derechos humanos han reconocido que, en circunstancias determinadas, los Estados tienen una obligación positiva de adoptar medidas preventivas operacionales para proteger a una persona o personas cuya vida se sabe o se sospecha que está en riesgo de sufrir actos delictivos de parte de otro individuo¹², que desde luego incluye a los terroristas. También es importante destacar la obligación de los Estados de velar por la seguridad personal de quienes se hallen en su jurisdicción en los casos en que se conozca o se sospeche una amenaza¹³. Esto, desde luego, incluye las amenazas terroristas.

Con el fin de cumplir las obligaciones que le incumben con arreglo a las normas de derechos humanos de proteger la vida y la seguridad de las personas de su jurisdicción, los Estados tienen el derecho y la obligación de adoptar medidas efectivas contra el terrorismo para prevenir y disuadir de futuros ataques terroristas y enjuiciar a los responsables de realizar ese tipo de actos. Al mismo tiempo, la lucha contra el terrorismo plantea graves problemas a la protección y promoción de los derechos humanos. Como parte de la obligación de los Estados de proteger a las personas dentro de su jurisdicción, todas las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo deben ellas mismas cumplir las obligaciones de los Estados con arreglo al derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, las relativas a los refugiados y el derecho humanitario.

D. Responsabilidad y derechos humanos de las víctimas

Desde una perspectiva de derechos humanos es sumamente importante apoyar a las víctimas del terrorismo. Aunque en las medidas adoptadas inmediatamente después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 no se tuvieron debidamente en cuenta los derechos humanos de las víctimas, cada vez se reconoce más la necesidad de que la comunidad internacional tenga plenamente en cuenta los derechos humanos de todas las víctimas del terrorismo. Por ejemplo, en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General) los Estados Miembros subrayaron «la importancia de asistir a las víctimas del terrorismo y de ayudarlas, a ellas y a sus familias, a sobrellevar sus pérdidas y su dolor». Asimismo, en la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo se expresa la voluntad de «promover la solidaridad internacional en apoyo de las víctimas y fomentar la participación de la sociedad civil en una campaña mundial contra el terrorismo y para su condena».

Al atender las necesidades de las víctimas del terrorismo debe distinguirse entre las víctimas del delito y las víctimas de violaciones de los derechos humanos. Aunque esta distinción no siempre es manifiesta, es importante señalar que, en la mayoría de los casos, los actos de terrorismo se tratarán como delitos cometidos por individuos y que, en principio, un Estado no será responsable de la conducta ilegal misma. Los actos que constituyen violaciones de los derechos humanos son cometidos principalmente por órganos o personas que representan al Estado. No obstante, en algunos casos el Estado puede ser responsable de actos de particulares que pueden constituir una violación de las normas internacionales de derechos humanos.

Aunque el objetivo de esta publicación no es hacer un análisis exhaustivo de las necesidades de las víctimas de crímenes y de violaciones de los derechos humanos en el contexto del terrorismo, ni de las respuestas a esas necesidades, cabe destacar algunos principios básicos. En particular, las normas internacionales y regionales relativas a las víctimas de delitos y a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario pueden ser útiles para atender las necesidades de las víctimas del terrorismo¹⁴. Algunas disposiciones de los tratados universales relativas a aspectos concretos del terrorismo son también pertinentes para tratar la situación de las víctimas del terrorismo.

De acuerdo con la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, aprobada por la Asamblea General en su resolución 40/34, se entenderá por víctimas «las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder». Es importante destacar que en la Declaración se señala que podrá considerarse víctima a una persona «independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima». El término «víctima» incluye además «a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización».

En esa Declaración también se indican las normas mínimas sobre el trato de esas víctimas de acuerdo con varios principios fundamentales de justicia. Esos principios exigen que las víctimas:

- Sean tratadas con compasión y respeto por su dignidad;
- Estén informadas de los procedimientos judiciales y puedan presentar en ellos sus opiniones y preocupaciones;
- Reciban asistencia apropiada durante todo el proceso judicial;
- Estén protegidas contra todo acto de intimidación y represalia;
- Tengan garantizada la protección de su intimidad;
- Puedan participar en mecanismos oficiosos para la solución de controversias, incluida la mediación;
- Tengan derecho al resarcimiento y la indemnización, según proceda, y
- Reciban la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria.

Los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados en 2005 por la Asamblea General en su resolución 60/147, destacan que las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos y que han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los

de sus familias. En los Principios y directrices básicos se indican también los recursos que se han de poner a disposición de las víctimas contra las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario. Entre ellos figuran los siguientes derechos de la víctima: acceso igual y efectivo a la justicia; reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, y acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación. Esos Principios y directrices básicos señalan en concreto algunas obligaciones de los Estados, como la de conceder reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario, y la de establecer programas nacionales de reparación y otra asistencia a las víctimas cuando el responsable de los daños sufridos no pueda o no quiera cumplir sus obligaciones.

E. El terrorismo y otros aspectos del derecho internacional

1. *El terrorismo y el derecho internacional humanitario*

El derecho internacional humanitario establece una serie de normas sobre la protección de las personas en los «conflictos armados», tal como se entiende ese término en los tratados pertinentes, así como durante las hostilidades. Esas normas forman parte de varios tratados, en particular los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos Protocolos Adicionales, así como otros instrumentos internacionales concebidos para mitigar el sufrimiento humano en los conflictos armados. En la actualidad muchas de las disposiciones de esos instrumentos se consideran parte del derecho internacional consuetudinario¹⁵.

No hay una definición explícita de «terrorismo» como tal en el derecho internacional humanitario, pero este último prohíbe muchos actos cometidos durante los conflictos armados que podrían considerarse actos de terrorismo si se hubiesen cometido en tiempos de paz¹⁶.

Por ejemplo, en el derecho internacional los actos deliberados de violencia contra la población civil o bienes de carácter civil constituyen crímenes de guerra susceptibles de que sus autores sean enjuiciados. Esta norma deriva del principio fundamental del derecho internacional humanitario relativo a la protección de los civiles en los conflictos armados, concretamente del principio de distinción. Este principio obliga a todas las partes en un

conflicto a diferenciar en todo momento entre civiles y combatientes. Ello quiere decir esencialmente que los ataques sólo pueden dirigirse contra objetivos militares, esto es, aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, propósito o utilización constituyen una contribución efectiva a la acción militar y cuya destrucción parcial o total, captura o neutralización, en las circunstancias imperantes del momento, ofrezca una ventaja militar definitiva. Los civiles dejan de ser considerados como tales cuando participan directamente en las hostilidades.

Además, el derecho internacional humanitario prohíbe estrictamente los ataques indiscriminados, es decir, aquellos que no están dirigidos contra un objetivo militar específico, que emplean un método o medios de combate que no pueden dirigirse contra un objetivo militar concreto, o emplean un método o medios de combate cuyos efectos no es posible limitar, tal como exige el derecho internacional humanitario, y que, en consecuencia, son de tal naturaleza que atacan objetivos militares y civiles o bienes civiles sin distinción. Entre los ataques indiscriminados prohibidos figuran los ataques desproporcionados.

El derecho internacional humanitario prohíbe también expresamente las «medidas de terrorismo» o los «actos de terrorismo». El objetivo de esas prohibiciones es destacar la responsabilidad penal individual y prohibir los castigos colectivos y «toda medida de intimidación o de terrorismo»¹⁷. Además, el derecho internacional humanitario prohíbe también estrictamente «los actos o amenazas de violencia cuya finalidad principal sea aterrorizar a la población civil»¹⁸. Según el Comité Internacional de la Cruz Roja, aun cuando un ataque lícito a un objetivo militar puede también aterrorizar a los civiles, estas disposiciones, relativas al desarrollo de las hostilidades, prohíben los ataques específicamente dirigidos a aterrorizar a los civiles, por ejemplo, bombardeos o disparos de francotiradores contra civiles en zonas urbanas¹⁹.

Es importante señalar que, además del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos siguen aplicándose durante los conflictos armados, con la única excepción de algunas limitaciones permitidas acordes con los estrictos requisitos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos. Básicamente, la diferencia entre los dos marcos normativos es que, mientras que las normas de derechos humanos protegen a la persona en todo momento, el derecho internacional humanitario se aplica únicamente en situaciones de conflicto armado. A este respecto, el Comité de Derechos Humanos señaló en su Observación general N° 31, que:

El Pacto [Internacional de Derechos Civiles y Políticos] se aplica también en situaciones de conflicto armado a las que son aplicables las normas del

derecho internacional humanitario. Si bien, con respecto a determinados derechos del Pacto, normas más específicas del derecho internacional humanitario pueden ser directamente pertinentes a los efectos de la interpretación de los derechos del Pacto, ambas esferas del derecho son complementarias y no mutuamente excluyentes.

La Corte Internacional de Justicia también ha confirmado la aplicabilidad del Pacto durante los conflictos armados al afirmar que «el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente se aplica también en tiempo de hostilidades. Ahora bien, para determinar si la privación de la vida es arbitraria hay que referirse a la *lex specialis* aplicable, a saber, el derecho aplicable en caso de conflicto armado»²⁰. En su opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, la Corte defendió la aplicabilidad de la normativa de derechos humanos durante los conflictos armados al afirmar que «la protección que ofrecen los convenios y convenciones de derechos humanos no cesa en caso de conflicto armado, salvo en caso de que se apliquen disposiciones de suspensión como las que figuran en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos»²¹. Más recientemente la Corte aplicó las normas de derechos humanos y el derecho internacional humanitario al conflicto armado entre la República Democrática del Congo y Uganda²².

Los actos de terrorismo cometidos fuera de conflictos armados constituyen generalmente delitos tipificados en el ordenamiento jurídico interno y, dependiendo de las circunstancias, en el derecho penal internacional, por lo que deben reglamentarse en el marco de la aplicación del derecho penal nacional e internacional.

2. El terrorismo y el derecho penal internacional

Durante cuatro decenios la comunidad internacional, con los auspicios de las Naciones Unidas, ha elaborado 13 convenios relativos a la prevención y eliminación del terrorismo. Estos convenios llamados sectoriales, que tratan cuestiones que van desde el secuestro de aeronaves y la toma de rehenes hasta la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, contribuyen al régimen jurídico mundial contra el terrorismo y proporcionan un marco para la cooperación internacional. Esos convenios obligan a los Estados a adoptar medidas concretas para prevenir la comisión de actos terroristas y prohibir los delitos relacionados con el terrorismo, en particular tipificando como delitos determinadas conductas, estableciendo criterios jurisdiccionales (por ejemplo, el conocido principio de *aut dedere*

aut judicare, es decir, «extraditar o enjuiciar»), y sienta las bases jurídicas para la cooperación en materia de extradición y asistencia legal.

La mayoría de esos tratados relativos a aspectos concretos del terrorismo definen como delitos determinados actos y exigen que los Estados los tipifiquen como tales. Abarcan delitos relacionados con la financiación del terrorismo, delitos basados en la condición jurídica de la víctima (como la toma de rehenes y los delitos contra personas internacionalmente protegidas), delitos relacionados con la aviación civil, delitos relacionados con buques y plataformas fijas y delitos relacionados con materiales peligrosos²³. Por ejemplo, de conformidad con el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, se considera acto terrorista cualquier «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». El Convenio obliga a tipificar delitos concretos relacionados con la financiación del terrorismo tal como en él se define.

El Consejo de Seguridad ha considerado que la ratificación y la aplicación efectiva de los instrumentos universales contra el terrorismo tienen la máxima prioridad. El 28 de septiembre de 2001, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, aprobó la resolución 1373 (2001), en la que se declara explícitamente que todo acto de terrorismo constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y que «los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas». En la resolución también se exige a todos los Estados que tipifiquen como delito los actos de terrorismo, castiguen los actos de apoyo o preparación de delitos de terrorismo, tipifiquen como delito la financiación del terrorismo, despolitizen los delitos de terrorismo, congelen los fondos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo, e intensifiquen la cooperación internacional en materia penal.

Dependiendo del contexto, los actos terroristas pueden también constituir delitos en el marco del derecho internacional. Durante la elaboración del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional varias delegaciones abogaron por la incorporación del terrorismo en la jurisdicción de la Corte como delito *per se*. Sin embargo, la mayoría de los Estados no estuvieron de acuerdo con esa posibilidad, debido precisamente a la cuestión de la definición. El Acta Final de la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal

Internacional, celebrada en Roma el 17 de julio de 1998, recomendó que una Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, que podría organizarse siete años después de la entrada en vigor del Estatuto, es decir, en 2009, examinara varios delitos, entre ellos el terrorismo, con miras a alcanzar una definición aceptable e incluirlos en la lista de delitos incluidos en la competencia de la Corte.

Aunque el Estatuto de Roma no incluye el «terrorismo» como delito distinto, tipifica varios delitos que pueden incluir conductas terroristas, dependiendo de los hechos y circunstancias concretos de cada caso. Un acto de terrorismo puede constituir un crimen de lesa humanidad, tipificado en el artículo 7 del Estatuto de Roma, cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque²⁴. Además, actos tales como los ataques deliberados o indiscriminados contra civiles o la toma de rehenes podrían considerarse crímenes de guerra, tal como se definen en el artículo 8 del Estatuto de Roma.

Las disposiciones del derecho penal internacional contra el terrorismo también han sido utilizadas en la práctica por los tribunales internacionales. En 2003 el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, actuando con arreglo al artículo 3 de su estatuto, condenó, por primera vez, a una persona por el delito de terror contra la población civil de Sarajevo, que consideró como crimen de guerra. El Tribunal llegó a la conclusión de que el delito de terror contra la población civil incluía elementos comunes a otros crímenes de guerra, además de otros elementos extraídos del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo²⁵.

3. *El terrorismo y las normas de derecho internacional relativas a los refugiados*

Junto con las obligaciones generales de las normas de derechos humanos, las normas de derecho internacional relativas a los refugiados son el cuerpo normativo que proporciona un marco jurídico concreto para la protección de los refugiados mediante la definición del término *refugiado*, la determinación de las obligaciones de los Estados respecto de los refugiados y el establecimiento de normas para su trato. Algunos aspectos de las normas de derecho internacional relativas a los refugiados se relacionan también con los solicitantes de asilo. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967, son los dos instrumentos universales de las normas de derecho internacional relativas a los refugiados.

Respecto del terrorismo y de las medidas adoptadas para combatirlo, ambos instrumentos contienen un sistema de contrapesos y salvaguardias que toma plenamente en consideración los intereses de la seguridad de los Estados y las comunidades de acogida a la vez que protege los derechos de las personas que, a diferencia de otras categorías de extranjeros, ya no disfrutan de la protección de su país de origen.

Como ya se ha señalado, la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad obliga a los Estados Miembros a adoptar una serie de medidas para prevenir actividades de terrorismo y tipificar como delito diferentes formas de actos terroristas, así como medidas para asistir y promover la cooperación entre los países, incluida la firma de los instrumentos internacionales contra el terrorismo. En la resolución se tratan también cuestiones relacionadas con la inmigración y la condición de refugiado. Por ejemplo, se insta a los Estados a que impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas imponiendo controles eficaces de fronteras y controles en la expedición de documentos de identidad y de viaje (párr. 2 g)). También se exhorta a los Estados a que, antes de conceder el estatuto de refugiado, se aseguren de que los solicitantes de asilo no hayan planificado ni facilitado actos de terrorismo, ni participado en su comisión (párr. 3 f)), y a que velen por que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por autores, organizadores o patrocinadores de actos de terrorismo (párr. 3 g)).

Cabe señalar que, por lo que respecta a la condición de refugiado y al asilo, la resolución no introdujo nuevas obligaciones en las normas de derecho internacional relativas a los refugiados. La Convención de 1951 ya contenía disposiciones para asegurar que la protección internacional de los refugiados no se hiciera extensible a los responsables de actos de terrorismo.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) considera que debe impedirse que los responsables de actos de terrorismo manipulen los mecanismos de refugiados para encontrar refugio o conseguir la impunidad²⁶. Las normas de derecho internacional relativas a los refugiados contienen disposiciones de protección contra abusos que permiten responder a la posible explotación de los mecanismos de refugiados por responsables de actos terroristas.

En primer lugar, el estatuto de refugiado sólo puede concederse a quienes cumplan los criterios de la definición de refugiado que figura en el apartado A del artículo 1 de la Convención, es decir, a toda persona que tenga «fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas». En muchos casos los responsables de actos de terrorismo no

tienen fundados temores de ser perseguidos por los motivos expuestos en la Convención de 1951, sino que más bien huyen para no ser legítimamente enjuiciados por delitos que han cometido.

En segundo lugar, según el apartado F del artículo 1 de la Convención de 1951, las disposiciones de la Convención no serán aplicables a las personas que cumplan los criterios fijados en el apartado A del artículo 1 pero de las cuales existan motivos fundados para considerar que han cometido un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un grave delito común fuera del país de refugio antes de ser admitidas en él como refugiadas, o que se hayan hecho culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. A este respecto es especialmente pertinente el inciso b) del apartado F del artículo 1, que se refiere a la comisión de un grave delito común por un solicitante de asilo fuera del país de refugio antes de ser admitido en él como refugiado. Los actos con características de terrorismo equivaldrán siempre e invariablemente a graves delitos comunes. El ACNUR ha elaborado directrices²⁷ sobre la aplicación de las cláusulas de exclusión de la Convención de 1951 y ha señalado, en particular, su carácter excepcional y la necesidad de que se apliquen escrupulosamente.

Aunque las indicaciones de una presunta participación de un solicitante de asilo en actos de terrorismo obligarían a examinar la aplicabilidad del apartado F del artículo 1 de la Convención de 1951, las normas de derecho internacional relativas a los refugiados exigen que se evalúen en un procedimiento justo y efectivo el contexto y las circunstancias de cada caso antes de adoptar una decisión. El rechazo sumario de solicitantes de asilo, en particular en las fronteras o en los puntos de entrada, puede equivaler a una devolución, lo que está prohibido por las normas de derecho internacional relativas a los refugiados y las normas de derechos humanos. De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a buscar asilo.

En tercer lugar, de conformidad con el artículo 2 de la Convención de 1951, las personas a las que se haya reconocido la condición de refugiados, así como los solicitantes de asilo que esperan a que se adopte una decisión sobre sus solicitudes, están obligados a acatar las leyes y reglamentos del país donde se encuentran. De no ser así, podrán ser enjuiciados de acuerdo con la ley.

Además, en el párrafo 2 del artículo 33 de la Convención de 1951 se enumeran excepciones al principio de no devolución. La prohibición de expulsión y devolución al país de origen podrá no aplicarse cuando haya razones fundadas para considerar que el refugiado puede constituir un

peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o cuando, habiendo sido condenado por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país. Finalmente, la Convención de 1951 prevé en su artículo 32 la posibilidad de expulsar a un refugiado a un tercer país por razones de seguridad nacional. Podrá aplicarse cualquiera de esos artículos en virtud de una decisión adoptada por la autoridad competente conforme a los procedimientos legales vigentes, incluidos el derecho a ser oído y el derecho a interponer un recurso. Sin embargo, es fundamental subrayar que la aplicación de cualquiera de las limitaciones contenidas en el artículo 32 y en el párrafo 2 del artículo 33 de la Convención de 1951 está sujeta al cumplimiento de las demás obligaciones de derechos humanos que incumben al Estado, concretamente a lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuya protección es absoluta.

El estatuto de refugiado concedido a una persona de conformidad con la Convención de 1951 puede anularse si existen motivos fundados para considerar que no se debería haber reconocido a esa persona tal condición en su momento. Este caso se produce cuando existen motivos para pensar que al adoptar la decisión inicial el solicitante no cumplía los criterios de inclusión establecidos en la Convención de 1951, o que se le deberían haber aplicado las cláusulas de expulsión previstas en la Convención²⁸. Entre esos motivos figura la comisión de actos de terrorismo. La anulación del estatuto de refugiado procede con arreglo a la Convención de 1951 si se demuestra, mediante procedimientos apropiados, que la persona en cuestión no cumplía los criterios de la definición de refugiado en el momento en que se le reconoció esa condición.

En algunos casos las medidas de lucha contra el terrorismo y de seguridad nacional adoptadas por los Estados han tenido efectos negativos en la protección de los refugiados, como las medidas legislativas y administrativas indebidamente restrictivas, la falta de acceso a los procedimientos de asilo y la «criminalización» de los refugiados y los solicitantes de asilo, lo que ha influido negativamente en la opinión pública.

II. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Como se vio en el capítulo I, el terrorismo tiene efecto directo sobre el ejercicio de los derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de tomar medidas efectivas contra el terrorismo. Si bien la complejidad y la magnitud de los retos que enfrentan los Estados y otros en sus esfuerzos para luchar contra el terrorismo pueden ser importantes, las normas internacionales de derechos humanos tienen suficiente flexibilidad para tratarlos de manera efectiva. En el presente capítulo nos centraremos en las relaciones entre la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos, examinando más concretamente la obligación de los Estados de velar por que todas las medidas contra el terrorismo cumplan las normas de derechos humanos (sec. A) y la flexibilidad propia de las normas de derechos humanos para ocuparse de las circunstancias excepcionales (sec. B).

A. La promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo

Así como el terrorismo afecta a los derechos humanos y el funcionamiento de la sociedad, también pueden hacerlo las medidas adoptadas por los Estados para luchar contra el terrorismo. Como se mencionó anteriormente, por cuanto el terrorismo tiene un efecto grave sobre diversos derechos humanos fundamentales, los Estados no sólo tienen el derecho sino la obligación de adoptar medidas efectivas contra el terrorismo. Las medidas efectivas contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos son objetivos complementarios que se refuerzan mutuamente y que se deben procurar conjuntamente como parte de la obligación de los Estados de proteger a las personas de su jurisdicción.

Como se mencionó en la sección E del capítulo I, el Consejo de Seguridad actuó con prontitud después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 para reforzar el marco jurídico de la cooperación internacional y los criterios comunes ante la amenaza del terrorismo en esferas como la prevención de su financiación, la reducción del riesgo de que los terroristas puedan adquirir armas de destrucción masiva y el mejoramiento de la actividad de los agentes del orden con el fin de compartir información, así como para establecer un órgano, el Comité contra el Terrorismo, encargado de supervisar la aplicación de esas medidas. También se han formulado criterios regionales en el contexto

de la Unión Africana, el Consejo de Europa, la Unión Europea, la Liga de los Estados Árabes, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de la Conferencia Islámica, la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional y otras organizaciones.

Ha habido una proliferación de legislación y normas de seguridad y contra el terrorismo en todo el mundo desde la aprobación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, gran parte de la cual ha tenido efectos sobre el ejercicio de los derechos humanos. La mayoría de los países, al cumplir sus obligaciones de luchar contra el terrorismo apresurándose a adoptar medidas legislativas y prácticas, han creado consecuencias negativas para las libertades civiles y los derechos humanos fundamentales. Las preocupaciones más pertinentes en cuanto a derechos humanos que los Estados deberían considerar seriamente para velar por que cualquier medida adoptada para luchar contra el terrorismo fuera compatible con sus obligaciones con arreglo a las normas de derechos humanos se destacarán en el capítulo III.

El papel central de los derechos humanos y las obligaciones del Estado en la lucha contra el terrorismo

La comunidad internacional se ha comprometido a adoptar medidas para velar por el respeto de los derechos humanos y por el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo con la aprobación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo por la Asamblea General en su resolución 60/288. Los Estados Miembros han decidido adoptar medidas encaminadas a hacer frente a las condiciones conducentes a la difusión del terrorismo, incluidas las fallas del imperio de la ley y las violaciones de derechos humanos, y velar por que todas las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo cumplan sus obligaciones derivadas del derecho internacional, en particular las normas de derechos humanos, y relativas a los refugiados y el derecho internacional humanitario.

En 2004 el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio informó de que las reclamaciones alimentadas por la pobreza, la ocupación extranjera y la ausencia de derechos humanos y de democracia contribuían al reclutamiento de grupos terroristas internacionales²⁹.

En el Documento Final de la Cumbre Mundial aprobado por la Asamblea General en 2005 se consideró también la cuestión del respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo y se llegó a la conclusión

de que la cooperación internacional para luchar contra el terrorismo debía llevarse a cabo de conformidad con el derecho internacional, incluidas la Carta de las Naciones Unidas y las convenciones y protocolos internacionales pertinentes. La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han hecho hincapié en que los Estados deben velar por que todas las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo cumplan las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional y de las normas internacionales de derechos humanos, las normas relativas a los refugiados y el derecho internacional humanitario. El Consejo de Seguridad ha hecho lo mismo, comenzando con la declaración que figura en su resolución 1456 (2003), en la que el Consejo de Seguridad señaló que «los Estados deben cerciorarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo cumplan todas las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular las normas relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario». Esa posición se reafirmó en la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad. En su informe de 2006, «Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo» (A/60/825), el Secretario General de las Naciones Unidas describió los derechos humanos como esenciales para la realización de todos los aspectos de una estrategia contra el terrorismo y destacó que la adopción de medidas eficaces contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no eran objetivos contrapuestos, sino complementarios y que se reforzaban mutuamente. En los órganos universales y regionales basados en los tratados se ha observado asimismo con frecuencia que la licitud de las medidas contra el terrorismo depende de su conformidad con las normas internacionales de derechos humanos³⁰.

La Estrategia Global de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo reafirma los vínculos indisolubles entre derechos humanos y seguridad y coloca el respeto por el imperio de la ley y los derechos humanos en la base de los esfuerzos nacionales e internacionales contra el terrorismo. Mediante la Estrategia los Estados Miembros se han comprometido a velar por el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo. Para ser efectiva ésta debe incluir la formulación de estrategias nacionales contra el terrorismo que procuren prevenir actos de terrorismo y que hagan frente a las condiciones que conducen a su difusión, enjuiciar o extraditar lícitamente a los responsables de esos actos delictivos, propiciar la participación y dirección activas de la sociedad civil y prestar la debida atención a los derechos de todas las víctimas de violaciones de derechos humanos.

La promoción y protección de los derechos humanos no es sólo esencial para luchar contra el terrorismo, sino que los Estados tienen que velar por que todas las medidas contra el terrorismo que adopten cumplan además sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

La Asamblea General ha adoptado una serie de resoluciones relativas al terrorismo desde diciembre de 1972 que se refieren a medidas para eliminar el terrorismo internacional y a las relaciones entre el terrorismo y los derechos humanos. Ha destacado que los Estados deben velar por que todas las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo cumplan las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, las normas relativas a los refugiados y el derecho internacional humanitario³¹.

Con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas incumbe al Consejo de Seguridad la responsabilidad principal del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluidas las medidas para luchar contra el terrorismo como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad ha adoptado diversas medidas contra el terrorismo, especialmente en forma de sanciones contra Estados que se considera que tienen vínculos con algunos actos de terrorismo (principalmente en el decenio de 1990) y posteriormente contra los talibanes y Al-Qaida, así como con la creación de comités para supervisar la aplicación de esas sanciones. En 2001 aprobó la resolución 1373 (2001), que obliga a los Estados Miembros a adoptar algunas medidas para prevenir las actividades y tipificar diversas formas de acciones terroristas, y los exhorta a adoptar medidas que ayuden y promuevan la cooperación entre los países, incluso mediante la firma de instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Los Estados Miembros están obligados a presentar informes periódicos al Comité contra el Terrorismo (véase el anexo) acerca de la marcha de sus trabajos.

Como se vio anteriormente, el Consejo de Seguridad ha instado a los Estados en varias de sus resoluciones a velar por que las medidas contra el terrorismo cumplan las normas internacionales relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario³². En el informe que presentó al Consejo de Seguridad (S/2005/800) el Comité contra el Terrorismo reiteró ese llamamiento. Destacó además que la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (véase el anexo) debía tenerlo en cuenta en sus actividades.

Además de la obligación general de los Estados de actuar dentro de un marco de derechos humanos en forma permanente, cabe señalar que los tratados universales de lucha contra el terrorismo requieren expresamente

el cumplimiento de diversos aspectos de las normas de derechos humanos. En el contexto del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, por ejemplo, se observa en el artículo 15 (expresamente permite a los Estados negarse a la extradición o a la asistencia judicial si hay razones fundamentales para creer que el Estado solicitante se propone enjuiciar o castigar a una persona por razones de discriminación, que están prohibidas), el artículo 17 (que requiere el «trato justo» de toda persona que se detenga, incluido el goce de todos los derechos y garantías en virtud de las normas internacionales de derechos humanos aplicables) y el artículo 21 (una disposición general que deja en claro que la Convención no menoscaba los demás derechos, obligaciones ni responsabilidades de los Estados).

B. La flexibilidad de las normas de derechos humanos

La promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo es una obligación de los Estados y parte integral de la lucha contra el terrorismo. Las estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo, por encima de todas las cosas, deben tratar de prevenir los actos de terrorismo, enjuiciar a los responsables de esos actos criminales y promover y proteger los derechos humanos y el imperio de la ley.

Desde el comienzo es importante destacar que la gran mayoría de las medidas contra el terrorismo se aprueban sobre la base de la legislación ordinaria. En un conjunto limitado de circunstancias nacionales excepcionales, pueden resultar permisibles algunas limitaciones del ejercicio de ciertos derechos humanos.

Sin embargo, velar a la vez por la promoción y la protección de los derechos humanos y las medidas eficaces contra el terrorismo plantea varios retos prácticos a los Estados. Un ejemplo de ello es el dilema que enfrentan los Estados para proteger las fuentes de información, que puede requerir que se limite la revelación de las pruebas en las audiencias relacionadas con el terrorismo a la vez que se respeta el derecho a un juicio justo y el derecho a que se escuche a la persona acusada en una audiencia justa.

Estos retos no son insuperables. Los Estados pueden cumplir efectivamente sus obligaciones de derecho internacional mediante la flexibilidad incorporada en el marco de las normas internacionales de derechos humanos, que permiten imponer limitaciones a algunos derechos y, dentro de circunstancias excepcionales muy limitadas, suspender algunas disposiciones de derechos humanos. Esos dos tipos de restricciones se

concibieron concretamente para dar a los Estados la flexibilidad necesaria para tratar circunstancias excepcionales y simultáneamente, siempre que se reúnan ciertas condiciones, cumplan las obligaciones que les imponen las normas internacionales de derechos humanos.

1. *Limitaciones*

Tal como se prevé en convenios internacionales de derechos humanos, los Estados pueden legítimamente limitar el ejercicio de ciertos derechos, incluidos el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de asociación y reunión, la libertad de desplazamiento y el derecho al respeto de la vida privada y la familia. Con objeto de cumplir cabalmente sus obligaciones de derechos humanos a la vez que imponen esas limitaciones, los Estados deben respetar algunas condiciones³³. Además de respetar los principios de igualdad y no discriminación, las limitaciones deben estar previstas en la ley, deben procurar uno o más propósitos legítimos concretos y deben ser «necesarias en una sociedad democrática».

a) *Disposición legal*

El requisito de que toda medida que limite el goce de los derechos y libertades debe ser prevista o autorizada por la ley es común a los instrumentos y directrices internacionales, regionales e internos de derechos humanos³⁴. Para ser prevista en la ley: a) la ley debe ser apropiadamente accesible de manera que las personas tengan una indicación adecuada acerca de la forma en que la ley limita sus derechos, y b) la ley debe estar redactada con precisión suficiente para que las personas puedan regular su conducta³⁵.

Además, toda prohibición de derecho penal debe cumplir además el principio de la irretroactividad. El artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos requiere a este respecto que ninguna disposición que defina un delito debe tipificar la conducta anterior a su entrada en vigor como derecho aplicable. Asimismo, todas las penas deben limitarse a las aplicables en el momento en que se haya cometido un delito y, si la ley dispone posteriormente la imposición de una pena inferior, debe darse al infractor el beneficio de la pena inferior³⁶.

b) *Debe procurarse un propósito legítimo*

Los propósitos legítimos permisibles respecto de la interferencia varían según los derechos sujetos a las posibles limitaciones así como según el tratado de derechos humanos de que se trate. Son la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la salud, las buenas costumbres y los derechos humanos y las libertades de otros³⁷.

El importante objetivo de luchar contra el terrorismo se suele usar como pretexto para aumentar los poderes estatales en otras esferas³⁸. Los delitos que no constituyen actos de terrorismo, independientemente de su gravedad, no deben ser objeto de legislación contra el terrorismo. Tampoco una conducta que no revista la calidad de terrorismo debe ser objeto de otras medidas contra el terrorismo, aunque las realice una persona de quien también se sospeche que haya cometido delitos de terrorismo. Nuevamente este requisito se refleja en diversos documentos internacionales y regionales sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo³⁹.

c) Necesidad y proporcionalidad

Lo que se suele señalar como «necesario en una sociedad democrática» es una salvaguardia adicional que requiere que el Estado demuestre que las limitaciones no obstaculizan el funcionamiento democrático de la sociedad. En la práctica significa que deben cumplirse los requisitos de necesidad y proporcionalidad, de manera que toda limitación del ejercicio de los derechos y libertades debe ser necesaria en la búsqueda de un objetivo urgente y sus efectos sobre los derechos y libertades deben ser estrictamente proporcionales al carácter de ese objetivo.

Como cuestión general, dados los efectos del terrorismo sobre los derechos humanos, la seguridad y el funcionamiento de diversos aspectos de las sociedades internacionales y nacionales, no cabe duda de que la lucha contra el terrorismo internacional es un objetivo importante que, en principio, puede permitir la limitación de ciertos derechos. Sin embargo, la imposición de una limitación de ese tipo debe cumplir varios requisitos para ser justificable. En el supuesto de que el derecho se puede limitar y que la medida de limitación se impone dentro de los parámetros de ciertos requisitos procesales, debe ser necesaria para lograr un objetivo determinado de lucha contra el terrorismo. Para ser necesaria debe haber un vínculo racional entre la medida de limitación y la búsqueda del objetivo determinado⁴⁰. Normalmente se aceptará la existencia de un vínculo racional si la medida hace avanzar lógicamente hacia el objetivo, aunque podrían resultar necesarias más pruebas de esta conexión si ese vínculo no es claramente evidente⁴¹.

A ese respecto, y a los efectos de determinar la importancia del objetivo de una medida determinada, será instructivo determinar: la forma en que la medida se vincula con la lucha contra una amenaza efectiva o potencial de terrorismo contra el Estado, la contribución de la medida a los marcos internacionales y regionales de lucha contra el terrorismo

y, subsidiariamente, su contribución a otros intereses nacionales del Estado⁴².

d) Ejemplo de limitaciones permisibles

Se pueden ilustrar los requisitos de una limitación válida de derechos en el contexto de la incitación al terrorismo y la libertad de expresión, tema que se examina más adelante en el capítulo III. La prohibición de la incitación al terrorismo implica una limitación de la capacidad de las personas para expresarse como desean. Toda prohibición de la incitación, por lo tanto, debe cumplir los requisitos de una limitación legítima de derechos y libertades: la limitación debe estar prevista expresamente por la ley, debe procurar un propósito legítimo y debe ser a la vez necesaria y proporcional.

El primer requisito, que toda limitación esté prevista expresamente en la ley, significa que la prohibición de la incitación debe asumir la forma de una disposición legislativa. En cuanto al propósito legítimo, la prohibición de la incitación al terrorismo es compatible con la protección de la seguridad nacional o el orden público, ambos fundamentos legítimos de la limitación de la libertad de expresión en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La prohibición de la incitación al terrorismo es compatible además con el párrafo 2 del artículo 20, que requiere que los Estados puedan prohibir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

El requisito final de la necesidad y la proporcionalidad es pertinente a la forma en que se expresa la prohibición en la legislación y a la forma en que se aplica. La ley que prohíbe la incitación al terrorismo debe estar expresada de manera que no sólo respete el principio de la legalidad, sino que además vele por limitarse a su propósito legítimo. El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite sólo las limitaciones de la libertad de expresión «necesarias» para lograr los propósitos previstos en el párrafo 3. En consecuencia, la prohibición de la incitación al terrorismo debe limitarse a lo que se requiere efectivamente para proteger la seguridad nacional o el orden público.

La disposición y la forma en que se aplica, también debe ser proporcional, es decir, respecto de cada medida se debe determinar si, dada la importancia del derecho o la libertad, el efecto de la medida sobre el ejercicio de ese derecho o libertad es proporcional a la importancia del objetivo que se procura con la medida y su posible eficacia para lograr ese objetivo⁴³. El mérito de cada medida dependerá de la importancia del objetivo que

persiga en la lucha contra el terrorismo, así como de su posible eficacia para lograrlo. No es probable que se pueda justificar la imposición de una limitación de los derechos y libertades a los fines de luchar contra el terrorismo por medios ineficaces. Al evaluar los efectos de una medida contra el terrorismo sobre los derechos y libertades debe considerarse, en cada caso, el nivel en que limita el derecho o la libertad, así como la importancia y el grado de protección ofrecido por el derecho humano que se limita⁴⁴.

2. *Suspensiones*

En un conjunto limitado de circunstancias, como una emergencia pública que amenace la vida de la nación, los Estados pueden tomar medidas para suspender ciertas disposiciones de derechos humanos que figuran en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En su artículo 4 se enuncian los requisitos formales y sustantivos que un Estado parte debe reunir para suspender legítimamente ciertas obligaciones del Pacto⁴⁵. Debe entenderse que un estado de emergencia es una medida provisional verdaderamente excepcional a la que se puede recurrir sólo si existe una auténtica amenaza a la vida de una nación. Si la situación no es tan extrema, los Estados deben preparar y aplicar legislación interna eficaz y otras medidas en cumplimiento de sus obligaciones internacionales de derechos humanos.

Por intermedio del Secretario General de las Naciones Unidas, todo Estado que suspenda una disposición debe informar inmediatamente a los demás Estados partes en el Pacto de las disposiciones que está suspendiendo y de las razones que haya tenido para hacerlo. Además, el Estado parte debe estar enfrentado a una situación que constituya una amenaza a la vida de la nación y puede adoptar solamente las medidas que la situación haga que resulten estrictamente necesarias. Este requisito se relaciona tanto con el grado de interferencia como con el ámbito territorial y temporal de la medida adoptada. Esto implica que la necesidad del estado de emergencia mismo y las medidas de suspensión deben ser examinadas periódicamente por órganos independientes, en particular los poderes legislativo y judicial. Las medidas deben ser además compatibles con otras obligaciones de derecho internacional, en particular las normas del derecho internacional humanitario y las normas perentorias de derecho internacional.

a) *Derechos humanos que no se pueden suspender*

La suspensión de ciertos derechos humanos enunciados en tratados internacionales de derechos humanos está prohibida, incluso en estado

de excepción. El artículo 4 2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos determina que no se pueden suspender el derecho a la vida, la libertad de la tortura o de tratos crueles, inhumanos o degradantes, la prohibición de la esclavitud y la servidumbre, la libertad de la prisión por incumplimiento de contrato, la libertad de las penas retroactivas, el derecho a ser reconocido como persona ante la ley, y la libertad de pensamiento, conciencia y religión. En su Observación general N° 29 el Comité de Derechos Humanos ha destacado además que las disposiciones del Pacto relativas a las salvaguardias procesales jamás podrán ser objeto de medidas que eludan la protección de esos derechos que no se pueden suspender. El derecho regional de los derechos humanos ha destacado además la importancia de las garantías procesales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, ha señalado que los «procedimientos de hábeas corpus y de amparo figuran entre las garantías judiciales que son indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada... y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática... Los ordenamientos constitucionales y legales de los Estados partes que autoricen, explícita o implícitamente la suspensión de los procedimientos de hábeas corpus o de amparo en situaciones de emergencia deben considerarse incompatibles con las obligaciones internacionales que a esos Estados impone la Convención»⁴⁶.

Además de esta lista de derechos que no se pueden suspender, en el párrafo 1 del artículo 4 del Pacto se especifica que toda medida de suspensión no debe ser incompatible con las obligaciones derivadas del derecho internacional que, como ha señalado el Comité de Derechos Humanos en su Observación general N° 29, incluye obligaciones de las normas internacionales de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional. El Comité determinó además que hay derechos y libertades del derecho internacional consuetudinario (aplicable a todos los Estados) que no se podrán suspender incluso aunque no estén enumerados en el párrafo 2 del artículo 4. El Comité de Derechos Humanos ha determinado que son derechos derivados del derecho internacional consuetudinario: el derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada con humanidad y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano; la prohibición de la toma de rehenes, los secuestros o la detención no reconocida; la protección internacional de los derechos de las personas pertenecientes a minorías; la deportación o el traslado forzoso de población sin motivos autorizados por el derecho internacional, y la prohibición de la propaganda en favor de la guerra o de apología del odio nacional, racial o religioso que constituiría incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

El cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho internacional impide además la adopción de medidas de suspensión que pretendan autorizar una conducta que constituiría la base para hacer efectiva la responsabilidad penal individual por un crimen de lesa humanidad. Por cuanto el derecho a un juicio justo está garantizado expresamente en el derecho internacional humanitario durante un conflicto armado, el Comité de Derechos Humanos ha expresado la opinión de que deben respetarse también los requisitos de un juicio justo durante un estado de emergencia. De manera de respetar el principio de legalidad y el imperio de la ley, la protección de los derechos que se ha reconocido que no se pueden suspender exige que en toda situación exista cierta salvaguardia procesal, incluidas las garantías judiciales. El Comité ha destacado que sólo un tribunal de derecho podrá enjuiciar y condenar a una persona por un delito penal y que debe respetarse la presunción de inocencia. Con el fin de proteger los derechos que no pueden ser objeto de suspensión, el derecho de acceso a los tribunales, para que éstos decidan sin demora sobre la legalidad de una detención, no debe ser afectado por una decisión del Estado parte de suspender ciertas garantías del Pacto.

b) ¿Qué es una «emergencia pública que amenace la vida de la nación»?

La capacidad de suspender las disposiciones del párrafo 1 del artículo 4 del Pacto comienza sólo en un momento de «emergencia pública que amenace la vida de la nación». En su Observación general Nº 29 el Comité de Derechos Humanos ha caracterizado ese tipo de emergencia como una situación de carácter excepcional. No toda perturbación o catástrofe reúne esos requisitos. El Comité ha comentado que, incluso durante un conflicto armado, las disposiciones que suspendan la aplicación del Pacto se permitirán sólo en la medida en que la situación constituya un peligro para la vida de la nación. Tendrá que evaluarse en cada caso si los actos o amenazas terroristas determinan que se justifica un estado de emergencia de ese tipo⁴⁷.

c) Extensión permisible de las suspensiones

Toda suspensión adoptada con arreglo al párrafo 1 del artículo 4 del Pacto sólo podrá hacerse «en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación. La clave de este requisito es el carácter provisional de toda suspensión». El Comité de Derechos Humanos ha dicho que la restauración del estado de normalidad en que nuevamente se pueda garantizar el pleno respeto de las disposiciones del Pacto debe ser el objetivo predominante de un Estado parte que suspenda la aplicación de las disposiciones del

Pacto. Toda medida que suspenda las disposiciones del Pacto debe ser necesaria y proporcional.

El párrafo 1 del artículo 4 especifica que ninguna suspensión podrá entrañar discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Dispone además que ninguna medida de suspensión de obligaciones ha de ser incompatible con las demás obligaciones que impone al Estado el derecho internacional, que incluirían obligaciones relativas a las normas internacionales de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional. El párrafo 1 del artículo 5 también es pertinente. Aclara que ninguna disposición del Pacto (incluida la capacidad prevista en el artículo 4 de suspender obligaciones) podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en él. Finalmente, como ocurre con las limitaciones anteriormente descritas, toda suspensión debe cumplir estrictamente los principios de necesidad y proporcionalidad.

III. RETOS ESPECÍFICOS EN EL CONTEXTO DEL TERRORISMO Y LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

Como se examinó en los capítulos anteriores, tanto el terrorismo como la lucha contra el terrorismo afectan el ejercicio de los derechos humanos. Si bien no es posible hacer un análisis en profundidad de todas las preocupaciones relativas a los derechos humanos en el contexto del terrorismo y de las medidas para luchar contra el terrorismo, en el presente capítulo se presenta una selección de retos de derechos humanos actuales y emergentes.

A. El derecho a la vida

Tanto las normas internacionales como regionales de derechos humanos reconocen el derecho y la obligación de los Estados de proteger a las personas de su jurisdicción. En la práctica, sin embargo, algunas de las medidas que han adoptado los Estados para proteger a las personas de los actos de terrorismo han planteado ellas mismas graves retos al derecho a la vida. Entre ellas se incluyen los «homicidios premeditados» o «selectivos» para eliminar individuos determinados como una alternativa de su detención y enjuiciamiento. El Comité de Derechos Humanos ha declarado que no se deben utilizar los asesinatos selectivos como disuasión o castigo y que debe considerarse en la mayor medida posible el principio de la proporcionalidad. Las normas estatales deben expresarse claramente en las directrices que se den a los comandantes militares y un órgano independiente debe investigar prontamente las denuncias acerca del uso desproporcionado de la fuerza. Antes de prever el recurso al uso de la fuerza letal, deben agotarse todas las medidas para detener a una persona sospechosa de hallarse en vías de cometer actos de terrorismo⁴⁸.

En otros casos los Estados han adoptado normas de cumplimiento de la ley que consisten en «tirar a matar»⁴⁹. En el contexto de la lucha contra el terrorismo, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos ha destacado la importancia de velar por que todas las fuerzas del orden, desde los funcionarios policiales hasta los fiscales y los oficiales que administran lugares de detención y prisión, actúen dentro de la ley. Advirtió que, en la lucha contra el terrorismo, todas las personas en situación de autoridad debían aplicar extrema vigilancia contra toda forma de uso indebido del poder y que debían inspirar una cultura de respeto de la ley, especialmente por los que estaban encargados de su aplicación⁵⁰.

Como observó el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, «la retórica de tirar a matar y sus equivalentes plantea una amenaza grave y perdurable a los enfoques de aplicación de la ley basados en los derechos humanos. Del mismo modo, las expresiones del tipo «asesinato selectivo» y tirar a matar se utilizan para sugerir un nuevo enfoque e insinuar que frente al terrorismo es inútil actuar en el marco de la ley. Sin embargo, las normas de derechos humanos permiten el recurso a medios letales cuando sea estrictamente necesario para salvar vidas humanas. La retórica de tirar a matar tan sólo sirve para dejar de lado las normas legales claras mediante una autorización para matar vagamente definida que produce confusión entre los agentes del orden, pone en peligro a personas inocentes y facilita los errores al tiempo que se eluden los verdaderos problemas que plantea una amenaza concreta». El Relator Especial ha sugerido además que los Estados que adopten políticas de tirar a matar para ocuparse, por ejemplo, de los terroristas suicidas «deben elaborar marcos jurídicos que incorporen adecuadamente la información y los análisis de los servicios de inteligencia tanto en la planificación operacional como en las bases de rendición de cuentas de la responsabilidad del Estado posteriores al incidente». Deben «garantizar que únicamente la información fidedigna, junto con la adopción de salvaguardias de procedimiento adecuadas, darán lugar al uso de los medios letales»⁵¹.

Con arreglo a las normas regionales de derechos humanos la protección contra la privación arbitraria de la vida no se puede suspender incluso en un estado de emergencia que amenace la vida de la nación⁵². El Comité de Derechos Humanos ha declarado «la protección contra la privación arbitraria de la vida... es de importancia capital. El Comité considera que los Estados partes no sólo deben tomar medidas para evitar y castigar los actos criminales que entrañan la privación de la vida, sino también evitar que sus propias fuerzas de seguridad maten de forma arbitraria. La privación de la vida por las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad. Por consiguiente, la ley debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que dichas autoridades pueden privar de la vida a una persona»⁵³. Por lo tanto, para cumplir las normas internacionales de derechos humanos toda política estatal que permita el uso de la fuerza letal debe corresponder a esos casos estrictamente definidos en que la privación de la vida no puede considerarse arbitraria.

Para ser considerado lícito, el uso de la fuerza letal debe cumplir siempre el principio de la necesidad y debe usarse en una situación en que sea necesaria para la defensa propia o para la defensa de la vida de otro. Debe cumplir siempre con el principio de la proporcionalidad, y siempre se debe tratar de usar tácticas no letales para capturar o prevenir cada vez que sea

posible. En la mayoría de las circunstancias los agentes del orden deben dar a los sospechosos la oportunidad de rendirse y recurrir a la fuerza en forma graduada⁵⁴. «El marco jurídico del Estado debe pues «controlar y limitar estrictamente las circunstancias» en que los agentes del orden pueden recurrir a los medios letales»⁵⁵.

El derecho internacional humanitario contiene disposiciones semejantes contra el «asesinato selectivo» de civiles en el contexto de un conflicto armado (véase el capítulo I).

B. La prohibición absoluta del uso de la tortura

La prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes es absoluta en derecho internacional. Se trata de una norma perentoria, es decir, una norma de *jus cogens*⁵⁶ y no se puede suspender su ejercicio incluso en estados de emergencia que amenacen la vida de la nación con arreglo a los tratados nacionales y regionales de derechos humanos⁵⁷.

La prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes no cede ante la amenaza planteada por el terrorismo ni el supuesto peligro planteado por una persona a la seguridad de un Estado⁵⁸. En la práctica, sin embargo, los Estados con frecuencia han adoptado políticas y métodos para enfrentar el terrorismo que, de hecho, eluden y menoscaban esta prohibición absoluta⁵⁹.

Por ejemplo, el uso de la tortura y de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes para extraer información del sospechoso de terrorismo está absolutamente prohibido, así como el uso en actuaciones judiciales de pruebas obtenidas mediante la tortura, ya sea internamente o en el extranjero, y de «pruebas secretas» utilizadas por la acusación y otras autoridades en las actuaciones judiciales con infracción del principio de la inadmisibilidad de las pruebas extraídas mediante la tortura, que figura, entre otros, en el artículo 15 de la Convención contra la Tortura⁶⁰.

Las políticas estatales que procuran excluir la aplicación de las normas de derechos humanos a personas fuera de su territorio pueden efectivamente erosionar la prohibición absoluta de la tortura y de los tratos crueles y degradantes. Según el Comité de Derechos Humanos los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son aplicables a todas las personas que puedan estar situadas en el territorio de un Estado parte y a todas las personas sometidas a su jurisdicción (véase *supra*). Esto significa que un Estado parte debe respetar y garantizar los derechos establecidos en el Pacto, incluida la prohibición

absoluta de la tortura, a todos los que se encuentren bajo su control o poder efectivos, aunque no estén situados en su territorio. Asimismo, la Corte Internacional de Justicia ha declarado que, si bien la jurisdicción de los Estados es principalmente territorial, los derechos consagrados en el Pacto se extienden a los actos de un Estado en el ejercicio de su jurisdicción fuera de su propio territorio⁶¹.

Respecto de las condiciones de detención, las prácticas como el uso de la detención secreta y con incomunicación⁶², así como del confinamiento prolongado en condiciones de aislamiento y medidas semejantes encaminadas a causar situaciones de estrés, pueden equivaler a tortura, o a trato cruel, inhumano o degradante⁶³.

Los Estados deben velar por que se cuente con todas las diversas salvaguardias jurídicas y prácticas para prevenir la tortura, incluidas las garantías relativas al derecho a la libertad y la seguridad personales y las garantías procesales. Por ejemplo, el derecho que toda persona detenida acusada de delito sea sometida prontamente ante un juez y enjuiciada dentro de un plazo razonable o puesta en libertad. Se incluye además el derecho a impugnar con prontitud la licitud de la detención ante un tribunal. El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 29, ha confirmado que debe protegerse este derecho en todo momento, incluso en un estado de emergencia, destacando con ello el papel fundamental de las garantías procesales para velar por el cumplimiento de la prohibición absoluta de la tortura o de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Además, los detenidos deben tener acceso normal a atención médica y asesoramiento jurídico. Finalmente, los Estados deben permitir además la supervisión periódica e independiente de los centros de detención (véase la sección D *infra*).

La entrada en vigor del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura el 22 de junio de 2006 es un acontecimiento importante que implica un progreso en la protección práctica de los detenidos contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Se establece un Subcomité de Prevención de la Tortura de composición internacional con el mandato de visitar los lugares de detención en los Estados partes y requiere que los Estados partes establezcan mecanismos nacionales preventivos, que también han de tener acceso a lugares de detención y a prisioneros. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos ha alentado a todos los Estados a que firmen y ratifiquen ese instrumento como una medida práctica importante y una demostración de su compromiso con la prevención de la tortura y los malos tratos y con la protección de los derechos humanos de las personas que se hallen dentro de su jurisdicción.

C. Traslado de personas sospechosas de actividades terroristas

Los Estados tienen la obligación de efectuar los traslados de detenidos de manera transparente y conforme con los derechos humanos y el imperio de la ley, lo que incluye el derecho de todos a la dignidad personal, a ser reconocidos como personas ante la ley y el derecho a las garantías procesales. El marco jurídico internacional de los derechos humanos requiere que toda privación de libertad se efectúe por motivos y con arreglo a procedimientos establecidos en la ley, que se informe a los detenidos de las razones de la detención, que se les notifique cuanto antes de los cargos que se les imputan y que se les facilite el acceso a un abogado. Además, debe garantizarse la revisión pronta y eficaz de la detención por un funcionario judicial que verifique la legalidad de la detención y proteja otros derechos fundamentales del detenido. El mínimo acceso a la asistencia letrada y los límites previstos razonables de la duración de la detención preventiva siguen siendo obligatorios incluso en los estados de excepción. Además, las autoridades nacionales tienen la obligación de impedir las violaciones de los derechos humanos e investigar y tramitar con diligencia cualquier denuncia de prácticas que puedan entrañar el traslado o la detención de personas de manera incompatible con el derecho internacional.

Desde el 11 de septiembre de 2001, en particular, según se informa, algunos Estados han extraditado, expulsado, deportado o de otra forma trasladado a extranjeros, algunos de ellos solicitantes de asilo, sospechosos de terrorismo, a su país de origen o a otros países donde presuntamente estarían expuestos a un peligro de tortura o malos tratos sin atender al principio de no devolución. Este principio, incorporado en el párrafo 1 del artículo 33 de la Convención sobre el estatuto de los refugiados, es absoluto y no susceptible de suspensión con arreglo a la normativa de derechos humanos, en particular el artículo 3 de la Convención contra la Tortura⁶⁴ y el artículo 16 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Se refleja también en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que el Comité de Derechos Humanos interpretó en su Observación general N° 20 (1992) en el sentido de incluir la obligación de los Estados de no exponer a las personas «al peligro de ser sometidas a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución»⁶⁵. De acuerdo con la Observación general N° 31, el artículo 2 del Pacto entraña además una obligación de los Estados de «no extraditar, deportar, expulsar o retirar de otro modo a una persona de su territorio, cuando hay razones de peso para creer

que existe un riesgo real de provocar un daño irreparable... sea en el país al que se va a trasladar a la persona o a cualquier otro país al que la persona sea posteriormente trasladada». Está claramente establecido en el derecho internacional que la prohibición de devolución es absoluta si existe el peligro de tortura u otro trato cruel, inhumano o degradante⁶⁶. No obstante, esta obligación es aplicable también en los casos que implican un peligro de daño irreparable y en los casos de privación arbitraria de la vida (incluida la imposición indebida de la pena de muerte), las desapariciones forzadas, la tortura o los tratos crueles, inhumanos o degradantes y la exposición a un juicio manifiestamente injusto.

El traslado de una persona que tiene lugar fuera del imperio de la ley y sin garantías procesales puede desembocar en diversas violaciones de derechos humanos, especialmente la violación del derecho a la libertad y la seguridad de la persona, la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, el derecho de todo ser humano, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a un juicio imparcial, el derecho a la vida privada y de familia, y el derecho a un recurso efectivo. Según las circunstancias, puede equivaler también a una desaparición forzada⁶⁷.

En el contexto de la lucha contra el terrorismo algunos Estados han utilizado las garantías diplomáticas, memorandos de entendimiento y otras formas de acuerdo diplomático para justificar el traslado irregular de personas sospechosas de participar en actividades terroristas a países en los que pueden correr el riesgo real de ser sometidas a tortura o a otras violaciones graves de los derechos humanos. Esta práctica plantea diversas preocupaciones graves de derechos humanos. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos ha subrayado que, como cuestión práctica, esos acuerdos no funcionan por cuanto en la realidad no brindan una protección apropiada contra la tortura y otros malos tratos, ni, como cuestión jurídica, pueden anular la obligación de no devolución. En la mayoría de los casos las garantías se firman entre Estados que son partes en tratados internacionales y regionales vinculantes que prohíben la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y la devolución cuando se utilizan esas prácticas, lo que plantea, en todo caso, la cuestión de por qué se necesitan nuevas medidas bilaterales. Aunque todas las personas tienen derecho a la igual protección de los tratados vigentes, las garantías equivalen a la creación de un sistema de dos clases entre los detenidos al crear la protección especial para unos pocos, desconociendo a la vez la situación de muchos otros. Por lo tanto, se debe tratar de centrar los esfuerzos en la plena aplicación de las obligaciones internacionales de derechos humanos por las estructuras existentes, especialmente mediante el establecimiento de sistemas de visitas periódicas de órganos

internacionales y nacionales independientes a los lugares en que las personas se hallan privadas de libertad.

Todos los Estados tienen una obligación positiva de garantizar que no se utilice su territorio para trasladar a personas a lugares donde probablemente vayan a ser sometidas a tortura, lo que supone tomar todas las medidas prácticas para determinar si las operaciones extranjeras en su territorio se utilizan para facilitar tales prácticas en los casos en que hay motivo para creerlo. Como mínimo, los Estados deben velar por que todo traslado de personas de un territorio a otro se haga de acuerdo con lo establecido por la ley y en el marco del derecho internacional. Además, antes del traslado debe existir la posibilidad de revisión y examen judiciales, y se deben investigar las denuncias creíbles de traslados que conlleven un auténtico riesgo de tortura. Se debe hacer una evaluación de todas las circunstancias, incluida la práctica anterior del Estado de tránsito, el origen y el destino de la aeronave o vehículo en tránsito, la disposición o no del Estado de tránsito a comunicar información u ofrecer garantías, y, en el caso de las aeronaves, el estatuto de éstas a tenor del artículo 4 del Convenio de Chicago. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura han destacado la importancia de seguir vigilantes respecto de las prácticas que erosionan la prohibición absoluta de la tortura en el contexto de la lucha contra el terrorismo⁶⁸.

Puede incurrirse en responsabilidad internacional de los Estados por cometer un hecho internacionalmente ilícito, por prestar asistencia o ayuda a otros Estados en la comisión de un hecho ilícito, por acceder a esa conducta o por dejar de prevenir ese tipo de hechos en su territorio. Puede también hacerse responsables a los Estados cuando sus agentes hayan actuado *ultra vires*. Además, en los casos en que haya habido ese tipo de infracciones, los Estados tienen la obligación de hacer investigaciones prontas y eficaces para identificar y enjuiciar a los responsables, así como para garantizar que se compense apropiadamente a las víctimas⁶⁹.

D. Libertad y seguridad de la persona

Todas las personas están protegidas contra la injerencia ilícita o arbitraria en su libertad. Esta protección es aplicable en el contexto de los juicios penales, así como en otras esferas en que el Estado puede afectar la libertad de las personas⁷⁰. En la práctica, como parte de sus esfuerzos para luchar contra el terrorismo, los Estados han adoptado medidas que tienen efectos sobre la libertad de las personas, como: procedimientos anteriores al juicio respecto de los delitos de terrorismo, incluidas disposiciones

relativas a la libertad bajo fianza y la continuación de la detención de las personas a la espera de juicio; prisión preventiva anterior al juicio (detención antes de presentar una acusación penal contra una persona a los efectos de continuar la investigación acerca de la participación de esa persona en la comisión, o la asistencia a la comisión, de un delito de terrorismo); detención administrativa (detención para impedir la comisión por una persona, o su asistencia a la comisión, de un acto terrorista); órdenes de control (imponer condiciones a una persona, sin llegar a la detención, para impedir la comisión por esa persona, o su asistencia a la comisión, de un delito de terrorismo, incluida la detención de la persona a la espera de determinar su condición de inmigrante o refugiado), y audiencias obligatorias (detención e interrogatorio obligatorio de una persona, sospechosa o no de terrorismo, para reunir información acerca de actividades terroristas).

Como parte de sus esfuerzos para luchar contra el terrorismo, un Estado puede detener lícitamente a las personas sospechosas de actividades terroristas, como con cualquier otro delito. No obstante, si una medida implica la privación de la libertad de una persona, es esencial cumplir en forma estricta las normas internacionales y regionales de derechos humanos relacionadas con la libertad y seguridad de las personas, el derecho a su reconocimiento ante la ley y sus garantías procesales. Toda medida de ese tipo, por lo menos, debe prever el escrutinio judicial y la capacidad de los detenidos para que una autoridad judicial determine la legalidad de su detención⁷¹. El respeto de las garantías procesales y el derecho a un juicio imparcial son esenciales para salvaguardar apropiadamente la libertad y seguridad de una persona.

E. La utilización de perfiles y el principio de la no discriminación

Como se subraya en la sección A del capítulo I, los principios de igualdad y no discriminación son centrales en las normas de derechos humanos y se reconocen como normas de *jus cogens*⁷². La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, ha declarado que «el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *jus cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico»⁷³. En el contexto concreto de la lucha contra el terrorismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha dicho que no se puede limitar el principio de no discriminación por cuanto ha pasado a ser una norma de *jus cogens*. Esto

se refleja en diversos documentos internacionales y regionales relativos a la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo⁷⁴.

El uso de conjuntos de indicadores para hacer el perfil de posibles sospechosos puede ser, en principio, un medio permisible de investigación y puede ser un instrumento importante de cumplimiento de la ley. En general, la utilización de perfiles es un proceso de filtración que implica un solo indicador o un conjunto de indicadores que, al agruparse, presentan las características de una persona, un pasajero o un envío de alto riesgo. Cuando los agentes del orden utilizan perfiles generales que reflejan generalizaciones no examinadas, incluso a los efectos de la lucha contra el terrorismo, esas prácticas pueden constituir una injerencia desproporcionada en los derechos humanos. En particular, si uno de los indicadores en que se basa el perfil es el de una persona de origen étnico o nacional, esto plantea la cuestión de la compatibilidad del uso del perfil con el principio de no discriminación⁷⁵.

En su Recomendación general N° 30 (2004), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha pedido a los Estados que velen por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos. En el plano regional la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha advertido que toda utilización de perfiles o mecanismos semejantes por un Estado debe cumplir estrictamente los principios internacionales que rigen la necesidad, la proporcionalidad y la no discriminación, y deben ser objeto de escrutinio judicial estrecho⁷⁶. La Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia ha pedido a los gobiernos que velen por que no resulte ninguna discriminación de las leyes o reglamentos, o de su aplicación, en la esfera de los controles practicados por las fuerzas del orden⁷⁷. Finalmente, la Red de la Unión Europea de Expertos Independientes en los Derechos Fundamentales ha expresado grave preocupación por la preparación de perfiles de terroristas; la utilización de perfiles sobre la base de características como la nacionalidad, la edad o el lugar de nacimiento, han advertido los expertos, crea un riesgo importante de discriminación⁷⁸. Esto es aplicable además a la utilización de perfiles de personas sobre la base de su religión. La utilización de perfiles o de mecanismos semejantes debe cumplir estrictamente los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación; debe ser objeto de escrutinio judicial estricto y se debe revisar periódicamente⁷⁹.

F. Las garantías procesales y el derecho a un juicio justo

Las garantías procesales, incluso de los sospechosos de terrorismo, son esenciales para asegurar que las medidas de lucha contra el terrorismo sean efectivas y respeten el imperio de la ley. Las salvaguardias de los derechos humanos de todas las personas acusadas de delitos penales, incluidos los delitos relacionados con el terrorismo, se establecen en los artículos 14 y 15 del Pacto e incluyen el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a ser oído con las debidas garantías y en un plazo razonable por un tribunal competente, independiente e imparcial, y el derecho a que el fallo condenatorio y la pena impuesta sean revisados por un tribunal superior que reúna los mismos requisitos⁸⁰. El derecho internacional humanitario prevé protecciones semejantes en lo esencial respecto del juicio a las personas en el contexto de los conflictos armados⁸¹.

En julio de 2007 el Comité de Derechos Humanos aprobó la Observación general N° 32, en que revisó su observación general sobre el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia. La observación general revisada señala que el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia es un elemento fundamental de la protección de los derechos y sirve para salvaguardar el imperio de la ley por medios procesales. El artículo 14 del Pacto tiene por objeto garantizar la adecuada administración de la justicia y a tal efecto garantiza una serie de derechos específicos, incluida una garantía general de igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, el derecho de las personas a ser oídas públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, si enfrentan una acusación de carácter penal o si sus derechos y obligaciones tienen carácter civil, que todas las personas acusadas de un delito tienen derecho a la presunción de inocencia en tanto no se demuestre su culpabilidad con arreglo a derecho y que todas las personas condenadas por un delito tengan derecho a que su condena sea revisada por un tribunal superior con arreglo a derecho.

La ex Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos se ocupó durante muchos años de cuestiones relacionadas con el terrorismo y los derechos humanos, incluida la administración de justicia por tribunales militares. El uso de tribunales militares y especiales para enjuiciar a sospechosos de terrorismo puede también tener efectos graves sobre las garantías procesales, según el carácter del tribunal o corte y

las restricciones que se impongan a la persona acusada ante ellos⁸². En particular, son raras las circunstancias en que corresponderá que un tribunal militar enjuicie a un civil.

Otras medidas contra el terrorismo adoptadas por Estados Miembros han tenido efectos graves sobre las garantías procesales de las personas sospechosas de terrorismo, así como sus familias, como la inclusión de personas y grupos en listas de entidades terroristas o asociadas con ellos, o su exclusión de esas listas, ya sean medidas adoptadas por el Comité del Consejo de Seguridad de Sanciones contra Al-Qaida y los Talibanes o adoptadas en procedimientos nacionales⁸³. Si bien las sanciones dirigidas concretamente contra personas sospechosas de participar en actividades terroristas pueden ser un instrumento eficaz en las actividades de un Estado para luchar contra el terrorismo, esos procedimientos plantean diversos problemas graves de derechos humanos. Deben tomarse medidas para asegurar que el procedimiento de inclusión y exclusión de las listas sea transparente, basado en criterios claros, y con una aplicación apropiada, explícita y uniforme de las reglas de la prueba, así como un mecanismo efectivo, accesible e independiente de revisión para los individuos y Estados interesados. Como mínimo, las normas requieren que se vele por procedimientos imparciales y claros y deben incluir el derecho de una persona a tener información acerca de las medidas adoptadas y a conocer prontamente los fundamentos de la causa en su contra y, en la medida de lo posible, sin obstaculizar el propósito de los regímenes de sanciones, el derecho a ser escuchado en un plazo razonable por el órgano competente, el derecho a una revisión efectiva por un mecanismo independiente y competente de revisión, el derecho a contar con asesoramiento letrado respecto de todas las actuaciones, y el derecho a un recurso efectivo⁸⁴.

G. El principio de legalidad y la definición del terrorismo

El marco jurídico internacional vigente respecto de la lucha contra el terrorismo enuncia obligaciones con respecto al terrorismo, sin dar una definición amplia de la expresión. Podría entenderse que los llamamientos hechos por la comunidad internacional para luchar contra el terrorismo sin definirlo dejan a cada Estado que entienda por éste lo que él defina. Esto abre la posibilidad de dar cabida a abusos de derechos humanos e incluso al mal uso deliberado del término⁸⁵.

Un ejemplo concreto en este contexto es el respeto del principio de legalidad, consagrado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y que no puede ser suspendido, incluso en tiempos de emergencia pública. Implica que la imposición de la responsabilidad penal está limitada a disposiciones claras y precisas, de manera de respetar el principio de certidumbre del derecho y de velar por que no esté sujeto a interpretaciones que amplíen indebidamente el alcance de la conducta prohibida. Los Estados pueden utilizar las definiciones excesivamente vagas o amplias del terrorismo como un medio para abarcar acciones pacíficas encaminadas a proteger, entre otras cosas, derechos laborales, los derechos de las minorías o los derechos humanos, o, más en general, para limitar cualquier tipo de oposición política⁸⁶.

Como se mencionó anteriormente, ninguno de los convenios internacionales vigentes contra el terrorismo contiene una definición amplia de la expresión *terrorismo*. Tampoco hay una definición general en las resoluciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas. En lugar de ello, los convenios tienen carácter «sectorial» y se refieren a temas concretos, ya sea la seguridad marítima, la seguridad de la navegación marítima y de las plataformas marítimas, la protección de las personas o la represión de los medios con que se pueden cometer o apoyar actos de terrorismo. Como se mencionó en la sección B del capítulo I, prosiguen las negociaciones relativas a un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, que se remitió en 2001 a una comisión de la Asamblea General. Lo que es importante, el proyecto de convenio contiene una definición general en el artículo 2. Dado su criterio general, la aprobación del proyecto de convenio contribuiría a reforzar el marco jurídico internacional al consolidar diversas conductas penales que las convenciones universales «sectoriales» vigentes no cubren. No obstante, ciertos aspectos del proyecto de convenio siguen siendo objeto de discusión, en particular el alcance de la aplicación de la definición propuesta de delitos de terrorismo y si se debe excluir o no a los movimientos de liberación nacional de su ámbito de aplicación, así como su relación con otras disposiciones de derecho internacional⁸⁷. Además, aunque se convenga en el plano internacional una definición general, todavía podrán surgir preocupaciones de derechos humanos según si se adopta en el plano nacional la definición de delitos relacionados con el terrorismo.

En 2004 el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1566 (2004), en que se hizo un llamamiento a todos los Estados a que cooperaran plenamente en la lucha contra el terrorismo y a que al hacerlo previnieran y castigaran los actos criminales que tuvieran las tres características siguientes, independientemente de que se hubieran cometido por

consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar:

- Que se hayan cometido, inclusive contra civiles, con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes;
- Que se hayan cometido con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo; y
- Que constituyan delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo.

Aunque el Consejo de Seguridad no dijo expresamente que se tratara de una definición del *terrorismo*, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha apoyado este criterio como medio de confinar el término a una conducta que tenga carácter auténticamente terrorista⁸⁸. Este criterio tiene grandes beneficios ya que se basa en parámetros convenidos y es compatible con los principios de legalidad y precisión.

Pese a la falta de una definición convenida del terrorismo en el plano internacional, es claro que los actos de terrorismo no se justifican como medio de lograr la libre determinación ni ningún otro objetivo. Resoluciones anteriores de la Asamblea General que se refirieron a la cuestión del terrorismo contenían la afirmación expresa del principio de la libre determinación. En su resolución 3034 (XXVII), por ejemplo, instó a los Estados a que resolvieran el problema del terrorismo ocupándose de las cuestiones subyacentes que daban origen a la conducta terrorista. Reafirmó el derecho a la libre determinación y a la independencia de todos los pueblos y sostuvo la legitimidad de los movimientos de liberación nacional. Desde que aprobó en 1994 la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, sin embargo, la Asamblea General ha dejado en claro que esto no legitima el uso del terrorismo por quienes procuran lograr la libre determinación.

En su Estrategia global contra el terrorismo la Asamblea General declaró que los Estados Miembros de las Naciones Unidas resolvían «condenar de manera sistemática, inequívoca y firme el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de quién lo cometa y de dónde y con qué propósitos». El Consejo de Seguridad ha dicho en sus

resoluciones 1269 (1999) y 1566 (2004) que todos los actos de terrorismo son injustificables independientemente de su motivación.

H. La libertad de expresión y la prohibición de incitar al terrorismo

Se ha utilizado la prohibición de incitar al terrorismo en la sección B del capítulo II para ilustrar la exigencia general de que toda limitación de ciertos derechos humanos esté prevista en la ley, con un propósito legítimo, y que sea a la vez necesaria y proporcional. En la presente sección se examina el tema con mayor detalle en la medida en que se refiere a la libertad de expresión.

La incitación al terrorismo es una estrategia que utilizan comúnmente las organizaciones terroristas para aumentar el apoyo a su causa y llamar a la acción violenta. El Consejo de Seguridad la ha identificado como conducta contraria a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y ha instado a los Estados a que adopten medidas para prohibirla y prevenirla⁸⁹. La prohibición de la incitación al terrorismo es parte integral de la protección de la seguridad nacional y el orden público, que constituyen fundamentos legítimos para limitar la libertad de expresión en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Es compatible además con el párrafo 2 del artículo 20, que requiere que los Estados prohíban toda propaganda o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, pero hay que velar por que toda limitación de la libertad de expresión sea a la vez necesaria y proporcional. Esto es especialmente importante por cuanto la libertad de expresión es un fundamento esencial de una sociedad democrática⁹⁰, y su ejercicio está vinculado con otros derechos importantes, incluidas la libertad de pensamiento, conciencia y religión, credo y opinión.

Aunque ninguno de los convenios universales relativos al terrorismo requiere expresamente la prohibición de la incitación al terrorismo, el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención del terrorismo requiere que los Estados partes tipifiquen la provocación pública, ilícita e intencionada de cometer un delito de terrorismo, definiéndola como la distribución o comunicación de un mensaje al público con la intención de incitar a la comisión de un delito terrorista en los casos en que esa conducta, ya sea que se propicien o no directamente los delitos terroristas, provoque un peligro de que se cometa uno o más de esos delitos (párrafo 1 del artículo 5). El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y

protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha considerado que esta disposición constituye una mejor práctica al definir la prohibición de la incitación al terrorismo⁹¹. El artículo 5 del mismo Convenio fue resultado de una detenida negociación intergubernamental y define lo que equivale a una provocación pública a cometer un delito de terrorismo en relación con tres elementos. Debe haber, en primer lugar, un acto de comunicación (la distribución o comunicación al público de un mensaje). En segundo lugar, debe haber una intención subjetiva de parte de la persona de incitar al terrorismo (con la intención de incitar a la comisión de un delito de terrorismo, ya sea propiciando directamente o no la comisión de delitos de terrorismo). Finalmente, debe haber un riesgo objetivo adicional de que la conducta de la persona incite al terrorismo (en los casos en que esa conducta provoque un peligro de que se cometan una o más infracciones de ese tipo). Este último requisito objetivo separa la incitación al terrorismo de un acto de apología del terrorismo. El requisito de intención del párrafo 2 del artículo 5 reafirma el elemento subjetivo en la definición de provocación pública a cometer un delito de terrorismo y requiere que el acto de comunicación sea además intencionado.

Ha surgido una tendencia inquietante a la prohibición de la glorificación (*apologie*) del terrorismo, que implica elementos que pueden no ir tan lejos como incitar o propiciar la comisión de actos de terrorismo, pero que sin embargo podrían aplaudir actos anteriores. Si bien ese tipo de declaraciones puede ofender la sensibilidad de personas y sociedades, en particular, la de las víctimas de actos de terrorismo, es importante que no se utilicen expresiones vagas de alcance incierto, como glorificar o promover el terrorismo, al limitar la libertad de expresión. Una declaración conjunta de expertos en libertad de expresión explica que «la incitación debe ser entendida como un llamado directo a cometer terrorismo, con la intención de que promueva el terrorismo, y en un contexto en el que el llamado es directamente responsable de incrementar la probabilidad de que ocurra un acto terrorista»⁹².

I. Libertad de asociación

La libertad de asociación, como la libertad de expresión, es una plataforma para el ejercicio y la defensa de otros derechos, como los derechos a la participación política y los derechos culturales. Los defensores de derechos humanos suelen usar este derecho como base jurídica para su acción. Es fundamental en una sociedad democrática⁹³.

Sin embargo, los Estados suelen limitarla como respuesta a una amenaza terrorista, sea o no real⁹⁴. Si bien la libertad de asociación puede estar sujeta a suspensiones y limitaciones con arreglo a la mayoría de los tratados de derechos humanos, deben existir salvaguardias claras para velar por que no se utilicen para limitar los derechos de partidos políticos de oposición, sindicatos o defensores de derechos humanos⁹⁵. Incumbe al Estado la carga de probar que las medidas adoptadas corresponden a objetivos permisibles de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. Esto implica que los Estados no deben sostener que las medidas de limitación de derechos se adoptan para preservar la seguridad nacional cuando de hecho se tomen para ahogar efectivamente toda oposición o para reprimir a su población.

Además de garantizar que los principios de necesidad y proporcionalidad se respeten en todos los casos, se requieren salvaguardias específicas para velar por la interpretación estricta de las limitaciones de la libertad de asociación⁹⁶. Entre éstas se incluye la garantía de que se respete el principio de legalidad en la definición de *terrorismo*, *actos de terrorismo* y *grupos terroristas*. Una definición demasiado amplia o vaga puede llevar a la criminalización de grupos cuyo objetivo es proteger pacíficamente, entre otras cosas, los derechos laborales, los derechos de las minorías o los derechos humanos.

Toda decisión de prohibir un grupo o asociación debe adoptarse caso por caso. Las garantías procesales generales incluyen asegurarse de que la evaluación se base en las pruebas fácticas de las actividades del grupo, lo que implica que el Estado no puede determinarlo antes del proceso de inscripción y antes de que el grupo haya comenzado sus actividades⁹⁷. Debe hacer la evaluación un órgano judicial independiente, con notificación completa al grupo afectado, así como con la posibilidad de apelar de la decisión.

La Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos ha dejado en claro que «toda organización tiene derecho a defender los derechos humanos, los defensores de los derechos humanos están llamados a examinar de forma crítica las acciones de los gobiernos, y las críticas de las acciones de los gobiernos, así como la libertad para expresar esas críticas, constituyen un componente esencial de la democracia y deben legitimarse en el régimen jurídico y en la práctica. Los Estados no pueden aprobar leyes ni prácticas que ilegalicen las actividades de defensa de los derechos humanos». La Representante Especial ha destacado a este respecto algunos problemas que enfrentan las ONG en el proceso de inscripción. En sus recomendaciones destaca que los Estados no deben ejercer un escrutinio

a *priori* de los objetivos de las ONG. La legalidad de los objetivos de una organización y su conformidad con la ley deberían examinarse solamente cuando se interpusiera una demanda contra la organización y únicamente los órganos judiciales independientes deberían tener competencia para examinar los objetivos de las organizaciones y determinar si éstos infringen o no la legislación vigente⁹⁸.

Todas las medidas que den como resultado una limitación de la libertad de asociación deben estar sujetas a revisión judicial. «Los tribunales civiles deben tener jurisdicción para examinar las disposiciones y supervisar la aplicación de todas las medidas de lucha contra el terrorismo sin ninguna presión o injerencia, en particular de parte de las demás ramas del Gobierno»⁹⁹. Este principio es fundamental en el contexto de la lucha contra el terrorismo, en que la información clasificada o confidencial puede utilizarse como base para una decisión de prohibición de una organización o para poner a una organización en una lista de terroristas. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, asimismo, ha destacado la importancia de velar por que todas las decisiones que limiten los derechos humanos estén sometidas a la revisión del poder judicial, de manera que sigan siendo lícitas, apropiadas, proporcionales y eficaces, y de manera que en definitiva se pueda hacer responsable al gobierno de la limitación de los derechos humanos de las personas¹⁰⁰.

J. Vigilancia, protección de datos y derecho a la vida privada

El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíbe a los Estados partes que se injieran en la vida privada de los que están sometidos a su jurisdicción y les exige que protejan a esas personas por ley contra la injerencia arbitraria o ilícita en su vida privada. En la vida privada se incluye la información acerca de la identidad de la persona¹⁰¹.

La mayoría de los Estados ha aumentado la seguridad en los aeropuertos y en otros lugares de tránsito, por ejemplo, recogiendo datos biométricos de los pasajeros (examen ocular por un escáner y huellas digitales), fotografías, detalles del pasaporte y otros semejantes. Los Estados han otorgado desde hace mucho tiempo a sus servicios de inteligencia y seguridad las atribuciones de vigilancia, incluidas la vigilancia electrónica y el uso de mecanismos de seguimiento. Algunos Estados han ampliado significativamente esas atribuciones de vigilancia en los últimos años. Todas esas prácticas implican la recolección de información acerca de una persona. En consecuencia, limitan la vida privada de esas personas, así

como plantean cuestiones acerca de la forma en que se han de proteger los datos. La injerencia en la vida privada deriva también de las investigaciones de seguridad y los registros corporales de personas.

Todo acto que tenga efecto sobre la vida privada de una persona debe ser lícito, es decir, debe estar autorizado por ley¹⁰². Esto significa que todo allanamiento, vigilancia o recolección de datos acerca de una persona debe ser autorizado por ley. La medida en que esto ocurra no debe ser arbitraria, lo que a su vez requiere que la legislación no debe ser injusta, imprevisible o irracional. La ley que autorice la injerencia en la vida privada debe especificar en detalle las circunstancias precisas en que se permite la injerencia y no se debe aplicar de manera discriminatoria¹⁰³. Esto no significa, sin embargo, que los Estados tengan discreción ilimitada para injerirse en la vida privada, ya que toda limitación de derechos debe ser necesaria para lograr propósitos legítimos y ser proporcional a esos propósitos. Debe tenerse en cuenta además la obligación de los Estados de proteger contra el ejercicio arbitrario de esas autorizaciones. De esta manera en *Klass c. Alemania*, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que debía probarse que todo sistema de vigilancia secreta organizado por el Estado debía ir acompañado de garantías adecuadas y eficaces contra el abuso¹⁰⁴.

En los casos en que se recoja información personal deben protegerse los datos contra el acceso, revelación o uso ilícito o arbitrario. Aunque la jurisprudencia acerca de esta obligación es escasa, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 16 (1988), explicó que los Estados debían tomar medidas eficaces para asegurar que la información relativa a la vida privada de una persona no llegara a manos de personas que no estuvieran autorizadas por ley para recibirla, procesarla y usarla, y que nunca se usara con fines incompatibles con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La protección efectiva debe incluir la capacidad de toda persona para averiguar de manera inteligible si sus datos personales se almacenan en archivos automáticos de datos, y con qué fines, con el derecho correspondiente a solicitar la rectificación o eliminación de los datos incorrectos.

Otras organizaciones han adoptado normas para la recolección y procesamiento de datos personales. Las Directrices del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, por ejemplo, disponen que en el marco de la lucha contra el terrorismo la recolección y el tratamiento de datos de carácter personal por cualquier autoridad competente en materia de seguridad del Estado sólo podrá atentar contra el respeto de la vida privada de las personas si:

- i) Están regulados por disposiciones apropiadas en derecho interno;

- ii) Están en proporción con el objetivo por el que han sido previstos;
- iii) Son susceptibles de control por una autoridad externa independiente.

K. Derechos económicos, sociales y culturales

Los intentos por tratar las consecuencias de las medidas contra el terrorismo sobre los derechos humanos han tendido a centrarse en la protección de los derechos civiles y políticos, y se ha prestado poca atención a sus efectos sobre el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Pero es claro que el terrorismo y las medidas adoptadas por los Estados para luchar contra él reciben la influencia del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los afectados e influyen sobre ellos, así como con los objetivos más generales del desarrollo. Será imposible lograr los objetivos globales de seguridad sin hacer esfuerzos concertados para lograr la realización de todos los derechos humanos. Por lo tanto, deben hacerse mayores esfuerzos por comprender y tratar los vínculos entre el terrorismo y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. En esta sección se destacarán brevemente dos ejemplos: en primer lugar, la importancia de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y los objetivos del desarrollo para prevenir las condiciones que conducen a la difusión del terrorismo, y, en segundo lugar, los efectos de ciertas medidas contra el terrorismo sobre el ejercicio de esos derechos.

Con el Plan de Acción de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo los Estados Miembros reconocen la necesidad de hacer frente a las condiciones que conducen a la difusión del terrorismo, incluso ocupándose de cuestiones como la marginación socioeconómica, las infracciones de los derechos humanos y la falta de buena gobernanza. Estos vínculos son complejos y requieren consideración y análisis detenidos. Queda claro, por ejemplo, que el desarrollo económico y social, incluso mediante la cooperación y la asistencia internacionales, puede desempeñar un papel para reducir el apoyo al terrorismo previniendo las condiciones que dan lugar a la violencia en general y al terrorismo en particular, y contribuyendo a la estabilidad social y económica en el largo plazo. Esto puede incluir medidas para apoyar la estabilidad estructural, denegar a grupos o individuos los medios para realizar actos de terrorismo y sostener la cooperación internacional. Por el contrario, destinar a la seguridad y la lucha contra el terrorismo recursos normalmente asignados a programas y sectores sociales y económicos, como la educación, la salud, el agua y el saneamiento, la asistencia para el desarrollo y la reducción de la pobreza, puede tener consecuencias serias para los países y comunidades

afectados. Como lo señaló el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE), la asignación de ayuda debe calibrarse cuidadosamente en los casos en que la prevención del terrorismo es un objetivo pertinente del desarrollo. En particular, «las reasignaciones presupuestarias deben ir precedidas de un análisis en profundidad de la necesidad y la eficacia de la ayuda de manera que la ayuda para el desarrollo contribuya a la estabilidad estructural a largo plazo y no pase a ser un instrumento de los intereses no vinculados con el desarrollo»¹⁰⁵.

La adopción de medidas concretas contra el terrorismo puede también tener efectos directos sobre el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, las sanciones dirigidas contra personas determinadas de quienes se sospecha que participan en actividades terroristas, como la congelación de sus activos financieros o la imposición de restricciones de viaje, pueden ser un medio efectivo para seguir, e incluso prevenir, la actividad terrorista. No obstante, el régimen actual de sanciones específicas plantea algunos problemas serios, en particular con respecto a la falta de transparencia y garantías procesales en los procedimientos de inclusión y exclusión de listas. Las sanciones específicas que dan como resultado la congelación de activos, la imposición de prohibición de viajes y otras restricciones pueden también tener consecuencias serias para la capacidad de las personas afectadas y sus familias de disfrutar de derechos económicos y sociales, así como su acceso a la educación y el empleo pueden verse gravemente limitados. El uso efectivo de exenciones humanitarias puede ser un medio importante para limitar los efectos negativos de las sanciones sobre el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, las medidas represivas de seguridad (como las órdenes de control y la construcción de barreras físicas para limitar los movimientos de ciertas personas y grupos) adoptados con miras a luchar contra el terrorismo han limitado severamente la capacidad de ciertas personas y poblaciones para trabajar, así como su derecho a la educación, los servicios de salud y una vida de familia. Un análisis en la perspectiva de los derechos humanos de los efectos de esas medidas contra el terrorismo merece particular consideración atendidas las graves consecuencias que pueden tener para el individuo, así como para su familia y su comunidad.

Notas

¹ Véase, por ejemplo, la Carta de las Naciones Unidas, Art. 55 c), la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2, y la Declaración y Plan de Acción de Viena.

² Véase Comisión de Derecho Internacional, *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, con comentarios, 2001* (Naciones Unidas, 2008), comentarios del artículo 26, párr. 5, y del artículo 40, párrs. 3 a 5. Véase además Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, *Fiscal c. Furundžija*, caso IT-95-17/1, fallo de 10 de diciembre de 1998.

³ Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 31 (2004), sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto.

⁴ Asuntos relativos a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (*Nicaragua c. los Estados Unidos de América*), fundamentos, fallo de 27 de junio de 1986, *I.C.J. Reports 1986*, párrs. 172 a 201.

⁵ Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, Opinión consultiva de 9 de julio de 2004, *I.C.J. Reports 2004*, párrs. 111 y 113. Véase también el asunto relativo a las actividades armadas en el territorio del Congo (*República Democrática del Congo c. Uganda*), fallo de 19 de diciembre de 2005, *I.C.J. Reports 2005*, párrs. 216 y 217. Véanse casos regionales en Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Coard y otros c. los Estados Unidos*, caso N° 10.951, informe N° 109/99, 29 de septiembre de 1999, párr. 37.

⁶ Véase *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.I.5).

⁷ Véanse en particular las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001) y 1377 (2001); las resoluciones de la Asamblea General 48/122, 49/185, 50/186, 52/133, 56/160 y 58/174, así como su Declaración sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional (resolución 49/60); las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 2001/37 y 2004/44, la resolución 6/28 del Consejo de Derechos Humanos y su reciente resolución sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (28 de marzo de 2008).

⁸ Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 6 (1982).

⁹ Véase Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Right: CCPR Commentary*, segunda edición revisada (N. P. Engel, 2005), pág. 121.

¹⁰ Véase Comité de Derechos Humanos, opiniones sobre la comunicación N° 859/1999, *Luis Asdrúbel Jiménez Vaca c. Colombia*, 25 de marzo de 2002 (A/57/49 (vol. II), anexo IX, sec. W, párr. 7.3).

¹¹ Véase, por ejemplo, «Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad» (E/CN.4/2005/102/Add.1). Véase también Comité de Derechos Humanos, opiniones sobre la comunicación N° 195/1985, *Delgado Páez c. Colombia*, 12 de julio de 1990, (A/45/40 (vol. II), anexo IX, sec. D).

¹² Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Kiliç c. Turquía*, N° 22492/93, fallo de 28 de marzo de 2000, párr. 62. Véase también *Velásquez Rodríguez*, párr. 174.

¹³ Véase *Delgado Páez c. Colombia*: «Los Estados Partes se han comprometido a garantizar los derechos consagrados en el Pacto. No puede ocurrir que, como cuestión de derecho, los Estados puedan desconocer amenazas conocidas contra la vida de personas que viven en su jurisdicción, sólo porque esas personas no se hallen detenidas. Los Estados

Partes tienen la obligación de adoptar medidas razonables y apropiadas para protegerlas. Una interpretación del artículo 9 que permitiera que un Estado Parte desconociera las amenazas a la seguridad personal de personas no detenidas que se hallen en su jurisdicción haría totalmente inefectiva la garantía del Pacto» (párr. 5.5).

¹⁴ Véase, por ejemplo, el Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos, recomendación N° R (85) 11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la posición de la víctima en el marco del derecho penal y del procedimiento penal.

¹⁵ Véase Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, eds., *Customary International Humanitarian Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2005), así como la jurisprudencia del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y del Tribunal Penal Internacional para Rwanda.

¹⁶ Véase Comité Internacional de la Cruz Roja, «Derecho internacional humanitario y terrorismo: respuestas a preguntas clave», 5 de mayo de 2004; se puede consultar en www.icrc.org.

¹⁷ IV Convenio de Ginebra, art. 33.

¹⁸ Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, art. 51 2), y Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, art. 13 2).

¹⁹ Véase «Derecho internacional humanitario y terrorismo...».

²⁰ Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, de 8 de julio de 1995, *I.C.J. Reports 1996*, párr. 25.

²¹ Consecuencias jurídicas..., párr. 106.

²² Véanse la Observación general N° 31, párr. 11; Consecuencias jurídicas..., párr. 163, y el caso relativo a las actividades armadas..., párrs. 216 a 220, 345 3). Véanse también «Normas básicas de humanidad» (E/CN.4/2006/87, cap. III), y Naciones Unidas, *Recopilación de la jurisprudencia de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo* (Nueva York y Ginebra, 2003), cap. I, sec. (C).

²³ Véase, por ejemplo, *Guía legislativa de las convenciones, los convenios y los protocolos universales contra el terrorismo* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.V.7).

²⁴ Véase Christopher Greenwood, «International Law and the «War against Terrorism», *International Affairs*, vol. 78, N° 2 (abril de 2002), pág. 301. En 2001 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos describió como crimen de lesa humanidad los atentados terroristas ocurridos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001.

²⁵ Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia, *El Fiscal c. Galić*, caso N° IT-98-29, sentencia de 5 de diciembre de 2003. El tribunal agregó los siguientes elementos concretos (párr. 133):

1. Actos de violencia dirigidos contra la población civil o personas civiles que no participan directamente en las hostilidades con resultado de muerte o consecuencias graves para la integridad física o la salud de esas personas;
2. El autor sometió intencionadamente a esos actos de violencia a la población civil o a personas civiles que no participaban en las hostilidades;
3. El delito mencionado fue cometido con el objetivo principal de aterrorizar a la población civil.

²⁶ Véanse los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados acerca de la posición del ACNUR sobre la forma de velar por las cuestiones de seguridad sin menoscabar la protección de los refugiados (noviembre de 2001), y Diez cuestiones de

interés en materia de protección de los refugiados tras el 11 de septiembre, comunicado de prensa, 23 de octubre de 2001.

²⁷ ACNUR, «Directrices sobre la protección internacional: aplicación de las cláusulas de exclusión: párrafo F del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951» (HCR/GIP/03/05); ACNUR, «Background note on the application of the exclusion clauses: article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees» (2003).

²⁸ Véase ACNUR, «Nota sobre la anulación del estatuto de refugiado» (22 de noviembre de 2004).

²⁹ *Un mundo más seguro...*, párr. 21.

³⁰ Véanse, por ejemplo, el Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, cap. V, sec. II, y el *Digest of jurisprudence...*

³¹ Véase, por ejemplo, la resolución 60/158 de la Asamblea General, párr. 1.

³² Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 1456 (2003), anexo, párr. 6, y 1624 (2005), párr. 4.

³³ Véanse Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 31, párr. 6, y los Principios de Siracusa sobre la limitación y derogación de disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (E/CN.4/1985/4, anexo).

³⁴ Véanse, por ejemplo, Observación general N° 29 del Comité de Derechos Humanos, los Principios de Siracusa (E/CN.4/1985/4, anexo, párrs. 15 y 17), el «Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos: un marco unitario» (E/CN.4/2002/18, anexo, párrs. 3 a) y 4 a)), Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo (2002), Directriz III, y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Informe sobre terrorismo y derechos humanos» (OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1, Corr., párr. 53).

³⁵ Como sostuvo, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sunday Times* c. *United Kingdom*, N° 6538/74, fallo de 26 de abril de 1979, párr. 49.

³⁶ En el contexto de los delitos de terrorismo, el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo hizo hincapié en esos requisitos (E/CN.4/2006/98, párr. 49).

³⁷ Hay sin embargo excepciones. Véase, por ejemplo, el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que protege la libertad de pensamiento, conciencia, religión y credo y no incluye la seguridad nacional como una razón que permita imponer limitaciones.

³⁸ El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha destacado que la represión de los delitos creados en virtud de la legislación contra el terrorismo, así como todas las facultades asociadas con la investigación o el enjuiciamiento, debe limitarse a la lucha contra el terrorismo (E/CN.4/2006/98, párr. 47). Véase además el «Proyecto marco preliminar de principios y directrices relativos a los derechos humanos y el terrorismo» (E/CN.4/Sub.2/2005/39, párr. 33).

³⁹ Véanse, por ejemplo, los Principios de Siracusa (E/CN.4/1985/4, anexo, párr. 17), Consejo de Europa, *Directrices...*, Directriz III, (párr. 2), y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Informe sobre terrorismo y derechos humanos» (párrs. 51 y 55).

⁴⁰ Véanse, por ejemplo, E/CN.4/2002/18, anexo, párr. 4 d), Consejo de Europa, *Directrices...*, Directriz III (párr. 2), y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Informe sobre terrorismo y derechos humanos» (párrs. 51 y 55).

41 Véase, por ejemplo, el criterio adoptado por la Corte Suprema del Canadá en ese sentido: *Lavigne c. Ontario Public Service Employees Union* [1991] 2 SCR 211 y *Figueroa c. el Canadá (Attorney General)* [2003] 1 SCR 912.

42 Véase un examen de esos factores en Alex Conte, «The ICT project on human rights compliance when countering terrorism: a guide to legislators, policy-makers and the judiciary», en *ISC 2005: Security, Terrorism and Privacy in Information Society*, K. von Knop y otros, editores (2006).

43 Véanse, por ejemplo, «Australia: estudio sobre el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo» (A/HCR/4/26/Add.3); «Informe del Experto independiente sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Robert K. Goldman» (E/CN.4/2005/103, párrs. 8, 9 y 74); Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 29, párrs. 4 y 5; E/CN.4/2002/18, anexo, párrs. 4 b) y e) a g); Consejo de Europa, *Directrices...*, Directriz III (párr. 2), y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Informe sobre terrorismo y derechos humanos» (párr. 51).

44 Véase, por ejemplo, la jurisprudencia canadiense, en particular *R. c. Oakes* [1986] 1 SCR 103 y *R. c. Lucas* [1998] 1 SCR 439, párr. 118.

45 Véanse también el artículo 15 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el artículo 27 de la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos. La Carta Africana no contiene una cláusula de derogación. Según la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, no se pueden justificar por emergencias ni circunstancias especiales las limitaciones de los derechos y libertades consagrados en la Carta. Las únicas razones legítimas para limitar los derechos y libertades de la Carta Africana se hallan en el párrafo 2 del artículo 27, es decir, que los derechos de la Carta se ejercerán con la debida consideración por los derechos de otros, la seguridad colectiva, la moralidad y el interés común. Además, la justificación de las limitaciones debe ser estrictamente proporcional a las ventajas y absolutamente necesaria para ellas. Lo que es más importante, una limitación no puede erosionar un derecho de tal modo que el derecho pase a resultar ilusorio (*Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Media Rights Agenda v. Nigeria*, comunicaciones Nos. 140/94, 141/94, 145/95, párrs. 41 y 42).

46 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-8/87 sobre el hábeas corpus bajo suspensión de garantías, 30 de enero de 1987 (párrs. 42 y 43).

47 Al interpretar la disposición comparable relativa a la suspensión del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha indicado cuatro criterios para determinar si una situación determinada constituye un momento de emergencia pública que amenace la vida de la nación. En primer lugar, debe tratarse de una crisis o emergencia actual o inminente. En segundo lugar, debe ser excepcional, de manera que las medidas «normales» sean insuficientes. A continuación la emergencia debe amenazar la continuación de la vida organizada de la comunidad. Finalmente, debe afectar a la población del Estado que adopta las medidas. Respecto de este cuarto punto las primeras decisiones del Tribunal señalaron que era necesario que la emergencia afectara a toda la población. El Tribunal parece haber aceptado posteriormente que una emergencia que amenace la vida de la nación podría afectar materialmente a sólo parte de la nación en el momento de la emergencia. Véase *Lawless v. Ireland (N° 3)*, N° 332/57, fallo de 1° de julio de 1961, párr. 28. Véase también *Brannigan and McBride v. United Kingdom*, N° 14553/89; N° 14554/89, fallo de 25 de mayo de 1993, por contraste con la opinión disidente del magistrado Walsh, párr. 2.

48 Véase A/58/40 (vol. I), párr. 85 15).

49 Véanse «Las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias: informe del Relator Especial, Philip Alston» (E/CN.4/2006/53, párrs. 44 a 54) y el «Informe del Relator Especial

sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin» (A/HRC/4/26, párrs. 74 a 78).

⁵⁰ Véase la intervención de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Louise Arbour, «A human rights framework for fighting terrorism» (Un marco de derechos humanos para luchar contra el terrorismo), Universidad Estatal de Moscú/Universidad de Relaciones Internacionales, 11 de febrero de 2005.

⁵¹ E/CN.4/2006/53, párrs. 45 y 51.

⁵² Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 6) como la Convención Interamericana de Derechos Humanos (art. 4) prohíben la privación arbitraria de la vida, en tanto que el artículo 2 del Convenio Europeo dispone que nadie será privado de la vida intencionadamente y que el uso de la fuerza que no sea superior a la absolutamente necesaria está permitido en defensa de una persona contra una agresión ilegítima. Véase también Comité de Derechos Humanos, opiniones sobre la Comunicación N° 146/1983, *Baboeram c. Suriname*, 4 de abril de 1985: «El derecho consagrado en este artículo es el derecho supremo del ser humano. Se desprende de ello que la privación de la vida por las autoridades estatales es una cuestión muy grave, y ello se desprende también del conjunto del artículo y, en particular, es la razón por la que, en el párrafo 2 del mismo artículo, se establece que sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos. Las exigencias de que el derecho esté protegido por la ley y de que nadie pueda ser privado de la vida arbitrariamente significa que la ley debe controlar y limitar estrictamente las circunstancias en que una persona podrá ser privada de su vida por las autoridades del Estado» (A/40/40, anexo X, párr. 14.3).

⁵³ Véase Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 6 (1982). Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Informe sobre terrorismo y derechos humanos» (párrs. 87 y 89), en que se cita el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Neira Alegria y otros c. el Perú*, fallo de 19 de enero de 1995 (párrs. 74 y 75).

⁵⁴ Véase Comité de Derechos Humanos, opiniones sobre la comunicación N° 45/1979, *Suárez de Guerrero c. Colombia*, 31 de marzo de 1982 (A/37/40, anexo XI, párrs. 12.2, 13.1 a 13.3). Véanse también los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (A/CONF.144/28/Rev.1), el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (resolución 34/169 de la Asamblea General) y los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (resolución 1989/65 del Consejo Económico y Social).

⁵⁵ Véase E/CN.4/2006/53, párr. 48. Con respecto a los requisitos estrictos del uso de la fuerza con arreglo al Convenio Europeo de Derechos Humanos, véase, entre otras cosas, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *McCann c. el Reino Unido*, N° 18984/91, fallo de 27 de septiembre de 1995.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, *Prosecutor v. Furundžija*, párr. 144.

⁵⁷ Véanse los artículos 7 y 4 2) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 3 y 15 2) del Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos, los artículos 5 y 27 2) de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 5 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, y el artículo 3 de los cuatro Convenios de Ginebra. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado» (OEA/Ser.LV/II.106, Doc. 40 rev., párr. 118).

⁵⁸ Véase Comité contra la Tortura, opiniones sobre la comunicación N° 39/1996, *Tapia Páez c. Suecia*, 28 de abril de 1997: «El texto del artículo 3 de la Convención es absoluto.

Siempre que existan motivos fundados para creer que una persona estaría en peligro de ser sometida a la tortura tras ser expulsada a otro Estado, el Estado parte tiene la obligación de no devolver a esa persona a ese Estado. El carácter de las actividades en que la persona interesada hubiera participado no puede ser una consideración material cuando se adopte una decisión en virtud del artículo 3 de la Convención» (A/52/44, anexo V). Véase también Comité de Derechos Humanos: «El Estado parte debe reconocer la índole absoluta de la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, que no puede conculcarse en ninguna circunstancia. Jamás pueden justificarse estas prácticas aduciendo el equilibrio que debe haber entre los intereses de la sociedad y los derechos de la persona estipulados en el artículo 7 del Pacto. Ninguna persona, sin excepción alguna, incluidas las personas de las que se sospeche que representan un peligro para la seguridad nacional o la seguridad de cualquier persona, ni siquiera durante un estado de emergencia, podrá ser deportada a un país en que corra el riesgo de ser sometida a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes» (A/61/40 (vol. I), párr. 76 15)).

⁵⁹ Véanse, por ejemplo, el Informe del Comité contra la Tortura (A/59/44, párrs. 67, 126 y 144) y «Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes: informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Manfred Nowak» (E/CN.4/2006/6).

⁶⁰ Véase el informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (A/61/259, párrs. 44 a 65).

⁶¹ *Consecuencias jurídicas...*, párr. 111.

⁶² Véase también la resolución 2005/39 de la Comisión de Derechos Humanos: «... la prolongación de la detención en situación de incomunicación puede facilitar la comisión de actos de tortura y constituir en sí una forma de trato cruel, inhumano o degradante o incluso de tortura, e insta a todos los Estados a respetar las salvaguardias relativas a la libertad, la seguridad y la dignidad de la persona» (párr. 9).

⁶³ Véanse, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 20 (1992), párr. 6, y «Situación de los detenidos en la bahía de Guantánamo» (E/CN.4/2006/120, párr. 53).

⁶⁴ Véase E/CN.4/2005/103, párr. 52.

⁶⁵ Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Soering c. el Reino Unido*, N° 14038/88, fallo de 7 de julio de 1989.

⁶⁶ Véanse, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Chahal c. el Reino Unido*, N° 22414/93, fallo de 15 de noviembre de 1996, y Louise Arbour, «In our name and on our behalf», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, N° 3 (julio de 2006), pág. 511.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, Comisión Europea para la democracia por medio del derecho (Comisión de Venecia), «Opinion on the international legal obligations of Council of Europe members States in respect of secret detention facilities and inter-State transporte of prisoners», 17 y 18 de marzo de 2006, opinión N° 363/2005, CDL-AD (2006) 009.

⁶⁸ Véanse, por ejemplo, «Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo» (A/HRC/4/88), la Declaración de la Alta Comisionada en el Día de los Derechos Humanos, diciembre de 2005, y E/CN.4/2006/6, cap. III. Véanse también Comité contra la Tortura, opiniones sobre la comunicación N° 233/2003, *Agiza c. Suecia*, 20 de mayo de 2005 (A/60/44, anexo VIII, sec. A), y Comité de Derechos Humanos, opiniones sobre la comunicación N° 1416/2005, *Alzery c. Suecia*, 25 de octubre de 2006 (A/62/40 (vol. II) anexo VII).

⁶⁹ Véanse «Alleged secret detentions in Council of Europe member States» («Informe Marty»), AS/Jur (2006) 03 rev, y el informe complementario «Secret detentions and

illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states: second report», doc. 11302 rev.; «Secretary General's report under article 52 of the European Convention on Human Rights on the question of secret detention and transport of detainees suspected of terrorist acts, notably by or at the instigation of foreign agencies» (SG/Inf (2006) 5, 28 de febrero de 2006), y el informe complementario sobre el tema (SG/Inf (2006) 13, 14 de junio de 2006); Comisión de Venecia, *op. cit.*

⁷⁰ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 8 (1982) sobre el derecho a la libertad y seguridad de las personas (art. 9), párrs. 1 y 4.

⁷¹ Véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9, párrs. 3 y 4). Véase también Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, *International Pen, Constitutional Rights Project, Interights on behalf of Kenn Saro-Wiwa Jr. and Civil Liberties Organization v. Nigeria*, comunicaciones Nos. 137/94, 139/94, 154/96 y 161/97, párr. 83.

⁷² Véanse, por ejemplo, Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 1 y 2) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 26). Véase además *Digest of jurisprudence...* (cap. III, sec. K).

⁷³ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-18/03, sobre condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, 17 de septiembre de 2003, párr. 101.

⁷⁴ Véanse, por ejemplo, E/CN.4/2006/98, párr. 48; Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 29 (2001) sobre los estados de excepción (art. 4), párrs. 8 y 16, y E/CN.4/2002/18, anexo, párr. 4 i).

⁷⁵ Véase A/HRC/4/26, párrs. 32 a 62.

⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Informe sobre terrorismo y derechos humanos», párr. 353.

⁷⁷ Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia, «Recomendación normativa general N° 8, sobre la lucha contra el racismo al tiempo que se lucha contra el terrorismo» (CRI (2004) 26).

⁷⁸ Red de la Unión Europea de Expertos Independientes en los Derechos Fundamentales, «The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member States to the terrorist threats» (2003), pág. 21.

⁷⁹ Véanse E/CN.4/2005/103, párrs. 71 a 76, y A/HRC/4/26, párrs. 32 a 62.

⁸⁰ Véase, en general, Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 13 (1984).

⁸¹ E/CN.4/2005/103, párr. 44.

⁸² Véanse, por ejemplo, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Media Rights Agenda c. Nigeria*, comunicación N° 224/98 (párrs. 59 a 62), y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Castillo Petruzzi y otros c. el Perú*, fallo de 30 de mayo de 1999 (párrs. 128 a 131 y 172).

⁸³ Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Sheinin (A/61/267).

⁸⁴ Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Sheinin (A/61/267).

⁸⁵ Véanse, por ejemplo, E/CN.4/2005/103, párr. 32, y E/CN.4/2006/98, párr. 26.

⁸⁶ Véase un ejemplo regional en *Castillo Petruzzi y otros c. el Perú* (párr. 121).

⁸⁷ Véase la situación más reciente de las negociaciones en <http://www.un.org/law/terrorismo/index.html>.

88 Véase E/CN.4/2006/98, párr. 42.

89 Resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, párr. 1.

90 Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Handyside v. United Kingdom*, N° 5493/72, fallo de 7 de diciembre de 1976.

91 A/HRC/4/26/Add.3.

92 Véase «Mecanismos internacionales para promover la libertad de expresión», declaración conjunta del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión (21 de diciembre de 2005).

93 Véase, por ejemplo, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa v. Sudan*, comunicaciones N° 48/90, N° 50/91, N° 52/91, N° 89/93 (párrs. 78 a 80).

94 Véase «Informe presentado por la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani» (E/CN.4/2006/95): «las denominadas medidas de seguridad o de lucha contra el terrorismo se han utilizado también para restringir las actividades relacionadas con los derechos humanos. Personas y grupos que defienden los derechos humanos han sido objeto de amenazas y actos arbitrarios a raíz de la introducción de excepciones al principio de legalidad y suspensiones de los derechos humanos adoptadas mediante leyes especiales de seguridad» (párr. 52). Véase también la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. Entre las medidas que habían de adoptar los Estados se incluían congelar fondos de ciertas entidades (párr. 1 c)), prohibir que ciertas entidades dispongan de adquirir fondo alguno (párr. 1 d)), abstenerse de proporcionar todo tipo de apoyo a ciertas entidades reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas (párr. 2 a)), impedir la circulación de grupos terroristas (párr. 2 g)), todas medidas que afectan a «asociaciones».

95 Véanse los informes de la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani (A/59/401 y E/CN.4/2006/95).

96 Véase A/61/267.

97 Véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sidiropoulos y otros c. Grecia*, N° 26695/95, fallo de 10 de julio de 1998: «El Tribunal no descarta que, una vez constituida, la asociación haya podido, amparándose en los objetivos citados en su acta constitucional, participar en actividades incompatibles con dichos objetivos. Tal posibilidad, que los tribunales nacionales consideraron cierta, difícilmente pudo estar refrendada por actos concretos puesto que, dado que nunca existió, la asociación no tuvo tiempo de desarrollar actividad alguna» (párr. 46).

98 A/59/401, párrs. 49 y 51 a 82.

99 Véase E/CN.4/2005/103, párrs. 13 a 15.

100 Véase A/61/267, párr. 29.

101 Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, opiniones sobre la comunicación N° 453/1991, *Coeriel y otros c. los Países Bajos*, 31 de octubre de 1994 (A/50/40 (vol. II), anexo X, sec. D). En cuanto al significado y alcance de la expresión «vida privada», véase, por ejemplo, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Amann c. Suiza*, N° 27798/95, fallo de 16 de febrero de 2000, y *Rotaru c. Rumania*, N° 28341/95, fallo de 4 de mayo de 2000.

102 Véanse el párrafo 1 del artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el párrafo 2 del artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y el párrafo 2 del artículo 11 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

¹⁰³ Véase Comité de Derechos Humanos, opiniones sobre la comunicación N° 35/1978, *Aumeeruddy-Cziffra y otros c. Mauricio*, 9 de abril de 1981 (A/36/40, anexo XIII, párr. 9.2 b) 2 i) 8).

¹⁰⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Klass c. Alemania*, N° 5029/71, fallo de 6 de septiembre de 1978, párr. 50.

¹⁰⁵ Véase, por ejemplo, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *A Development Co-operation Lens on Terrorist Prevention: Key Entry Points for Action*, DAC Guidelines and Reference Series (OCDE, 2003), disponible en www.oecd.org.

Anexo

MEDIDAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LUCHAR CONTRA EL TERRORISMO

Aplicación de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo

*El 8 de septiembre de 2006 la Asamblea General aprobó la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, el primer marco estratégico amplio y mundial de lucha contra el terrorismo aprobado por los Estados Miembros. La Estrategia establece medidas concretas que los Estados Miembros deben adoptar en forma individual y colectiva **para hacer frente a las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo, prevenir y combatir el terrorismo y aumentar la capacidad individual y colectiva de los países para hacerlo, y proteger los derechos humanos y defender el imperio de la ley** en el contexto de la **lucha contra el terrorismo**. En la Estrategia se pide a los Estados Miembros que colaboren con el sistema de las Naciones Unidas para aplicar las disposiciones del plan de acción que forma parte de ésta y, al mismo tiempo, se pide a los órganos de las Naciones Unidas que colaboren con los esfuerzos de los Estados Miembros.*

Los departamentos, programas, fondos y órganos de las Naciones Unidas han estado adoptando medidas acordes con la estrategia en varias esferas, a título individual y de forma conjunta, en el marco del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo*:

Coordinación y cooperación

El Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, creado en 2005 por el Secretario General, está encargado de asegurar la coordinación y coherencia generales entre un mínimo de 24 entidades de todo el sistema de las Naciones Unidas que participan en actividades antiterroristas. El Equipo Especial elaboró un programa de trabajo y estableció grupos de trabajo para poner en práctica una primera serie de iniciativas de asistencia a los Estados Miembros en la aplicación de la Estrategia. A continuación se enumeran algunos de los grupos de trabajo dedicados a:

- **La facilitación de la aplicación integral de la estrategia.** Se ha encomendado a este grupo de trabajo la elaboración de una metodología práctica para –en cooperación con las entidades y

organizaciones pertinentes del Equipo Especial– apoyar a los Estados Miembros que lo soliciten a aplicar la estrategia de forma integral.

- **La respuesta a la radicalización y el extremismo que propician el terrorismo.** El grupo está encargado de ofrecer asistencia a los Estados Miembros para identificar las formas en que la radicalización y el extremismo pueden impulsar el terrorismo, así como para concebir ideas encaminadas a disminuir el atractivo del terrorismo.
- **La lucha contra el empleo de Internet con fines terroristas.** Tiene por objetivo identificar y reunir a las partes interesadas y sus asociados para debatir acerca del uso abusivo de Internet con fines de terrorismo e identificar posibles medios de luchar contra este uso a nivel nacional, regional y mundial.
- **La protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.** Su propósito es apoyar las iniciativas de los Estados Miembros en pro de la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo –en particular mediante la formulación de instrumentos prácticos– y facilitar el intercambio de información sobre preocupaciones prioritarias de derechos humanos y de ejemplos de buenas prácticas sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, aprovechando la experiencia a nivel nacional y regional.
- **Mejor protección de los objetivos vulnerables.** Pretende establecer mecanismos apropiados para facilitar tanto el intercambio de las prácticas óptimas existentes como la formulación de otras para proteger los objetivos vulnerables.
- **El apoyo a las víctimas del terrorismo y la divulgación de su situación.** Vela por promover el intercambio de prácticas óptimas entre los agentes competentes para apoyar a las víctimas del terrorismo; sentar las bases de un diálogo constructivo entre las víctimas y los Estados Miembros; fomentar la solidaridad entre las víctimas, los Estados Miembros, la comunidad internacional y la sociedad civil, y consolidar un apoyo amplio a la lucha contra el terrorismo mediante la difusión del sufrimiento de sus víctimas.
- **La represión de la financiación del terrorismo.** Examina los diferentes componentes de las estrategias contra la financiación del terrorismo y propone medios para aumentar la eficacia de la aplicación de las normas internacionales por los Estados Miembros, en particular las recomendaciones especiales del Grupo de acción financiera (GAFI).

El Equipo Especial se ha vinculado con **varias organizaciones regionales y subregionales con las que está cooperando**, entre otras la Organización de la Conferencia Islámica (OCI), la Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura (ISESCO), la Unión Europea, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Respuesta a las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo

Los Representantes y Enviados Especiales del Secretario General han facilitado la mediación y prestado apoyo al **Departamento de Asuntos Políticos**, lo que ha contribuido a la celebración de 13 acuerdos de paz en distintas partes del mundo desde 2001. Su recientemente creada Dependencia de Apoyo a la Mediación y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz servirán para mejorar la capacidad de las Naciones Unidas en materia de establecimiento y consolidación de la paz.

La **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura** (UNESCO) promueve el diálogo entre civilizaciones, culturas y pueblos y, por ende, entre distintas religiones y confesiones. Con tal fin, fomenta los intercambios, una educación de calidad que promueva los derechos humanos en diferentes niveles de la sociedad, el ejercicio democrático de la ciudadanía, la tolerancia, las redes de periodismo multiculturales y la capacitación en mediación intercultural. El programa «Cultura de Paz» de la UNESCO ayuda a las organizaciones de la sociedad civil a denunciar los actos terroristas como inexcusables.

El **Departamento de Información Pública** (DIP) colabora con los Estados Miembros, los medios de comunicación, las instituciones educativas, las ONG y la sociedad civil para impulsar el diálogo, el respeto, la tolerancia y la diversidad cultural. El DIP organiza una serie de seminarios titulada «Desaprendizaje de la intolerancia», dedicados a examinar diferentes manifestaciones de intolerancia y a encontrar medios de promover el respeto y la comprensión entre los pueblos. Los cinco seminarios que se realizaron hasta la fecha trataron de: las formas de hacer frente al antisemitismo y la islamofobia, la función de los medios de comunicación en la promoción de la tolerancia, la prevención del genocidio, y el papel de la caricatura política.

El **Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo**, que depende del nuevo Consejo de Derechos Humanos, tiene la función de enfrentar las condiciones que favorecen la propagación del

terrorismo. Con tal fin realiza una labor centrada en los países, que abarca visitas a éstos, y prepara informes temáticos que presenta al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General.

Prevención de los actos de terrorismo y lucha contra el terrorismo

Con los auspicios de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales vinculadas a la organización se han redactado y aprobado **16 instrumentos jurídicos universales** (13 instrumentos y 3 enmiendas). La mayor parte de esos instrumentos están vigentes, constituyen un marco jurídico para las medidas multilaterales contra el terrorismo y tipifican algunos delitos de terrorismo, como el secuestro aéreo, la toma de rehenes, los atentados terroristas cometidos con bombas, la financiación del terrorismo y el terrorismo nuclear. Estos instrumentos se complementan con las resoluciones de la Asamblea General 49/60, 51/210 y 60/288, y del Consejo de Seguridad 1267 (1999), 1373 (2001), 1540 (2004), 1566 (2004) y 1624 (2005).

El **Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva** están encargados de supervisar la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001) y 1624 (2005) y de brindar asistencia técnica a los países que la soliciten. Basándose en varios informes presentados por los 192 Estados Miembros y en otras fuentes de información, el Comité está completando una evaluación preliminar de la aplicación de la resolución 1373 (2001), en la que se pide a todos los países que promulguen medidas para prevenir los actos de terrorismo, con recomendaciones de mejoras al respecto. El Comité también ha visitado 22 Estados Miembros y proyecta hacer otras 11 visitas.

En el marco del **régimen de sanciones contra Al-Qaida y los talibanes**, administrado por el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999), todos los Estados deben proceder a congelar los activos de las personas y entidades que figuran en la lista consolidada del Comité debido a sus vínculos con Al-Qaida, Osama Bin Laden o los talibanes, e imponerles la prohibición de viajar y un embargo de armas. Estas sanciones se aplican a las personas y entidades listadas independientemente del lugar en el que se encuentren. En noviembre de 2007 la lista consolidada contenía los nombres de 367 personas y 112 entidades, y 36 Estados habían congelado sus activos en consecuencia.

Hasta la fecha el **Equipo** encargado de prestar apoyo al Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) para promover la aplicación del régimen de sanciones ha compilado siete informes analíticos de evaluación de la aplicación de las sanciones, la evolución de la amenaza que representan

Al-Qaida y los talibanes y las mejores medidas para enfrentarla. El Equipo ha visitado más de 60 Estados Miembros para analizar formas de mejorar el régimen de sanciones y ha establecido una relación de cooperación con 28 órganos internacionales y regionales. También ha creado cuatro grupos regionales de servicios de inteligencia y organismos de seguridad de varios países, así como grupos de banqueros y otros agentes del sector financiero privado encargados de brindar asesoramiento y presentar propuestas al Consejo de Seguridad para su examen.

El **Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004) y sus expertos** han examinado informes de 136 Estados Miembros (85 de los cuales presentaron información adicional) y una organización (la Unión Europea) sobre las actividades realizadas para cumplir los requisitos de la resolución 1540 (2004) del Consejo, y han trabajado para detectar deficiencias y sugerir mejoras a fin de impedir que los agentes no estatales tengan acceso a las armas de destrucción en masa y sus componentes.

Los componentes militar y de policía de **las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas** han creado un entorno más seguro en 16 zonas de conflicto de diversas partes del mundo durante los últimos cinco años. Esto ha contribuido a limitar las oportunidades que tienen los terroristas para hacer proselitismo y realizar sus operaciones en esas regiones.

El **Organismo Internacional de Energía Atómica** está aplicando su segundo Plan de seguridad nuclear -el primero cubrió el período 2002-2005 y el segundo cubre el período 2006-2009- orientado a seguir mejorando y fortaleciendo la seguridad del empleo, almacenamiento y transporte de los materiales nucleares y otros materiales radiactivos en todo el mundo, apoyando los esfuerzos de los Estados para impulsar sus regímenes nacionales de seguridad nuclear.

La **Oficina de Asuntos de Desarme** ha dado inicio a la primera fase del establecimiento de la base de datos única y amplia sobre incidentes biológicos prevista en la estrategia. En la base de datos se reunirá información detallada sobre todos los casos de incidentes biológicos notificados en los que un agente biológico haya causado daños -o exista el riesgo de que cause daños- a los seres humanos, el ganado o los bienes agrícolas. También incluirá información sobre todos los falsos incidentes notificados. Se han celebrado consultas con los Estados Miembros interesados sobre el alcance de esa base de datos. La Oficina mantiene también una lista de expertos y laboratorios para el mecanismo de investigación del Secretario General sobre el presunto empleo de armas

biológicas. A principios de 2007 la Oficina de Asuntos de Desarme envió una solicitud a todos los Estados Miembros para que enviaran una lista actualizada de expertos y laboratorios calificados. Un grupo de expertos está analizando las directrices y los procedimientos técnicos para una investigación de ese tipo.

La **Organización de Aviación Civil Internacional** elabora tratados, normas internacionales, prácticas recomendadas y material de orientación para proteger las aeronaves, los aeropuertos y otras instalaciones de navegación aérea. Hasta el 31 de marzo de 2007 había llevado a cabo auditorías de seguridad en 159 Estados Miembros y coordinado la asistencia para resolver las deficiencias detectadas. También se ocupa de la seguridad de los documentos de viaje y la racionalización de los sistemas y procedimientos de autorización de entrada y salida en las fronteras.

La **Organización Marítima Internacional** adoptó medidas obligatorias para aumentar la seguridad marítima, en particular el Código Internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código PBIP), que aplican 158 Estados Miembros, es decir, el 99% de la flota mercante mundial que realiza viajes internacionales (unos 40.000 buques). Asimismo, unas 10.000 instalaciones portuarias cuentan con planes de seguridad aprobados.

El **Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia** ha reunido datos de 25 países de la región euroasiática sobre estrategias nacionales de lucha contra el tráfico ilícito de materiales químicos, biológicos, radiológicos o nucleares y preparado un informe de evaluación y perfiles de los países en que se señalan las deficiencias y las prácticas óptimas de esas estrategias nacionales.

La **Organización Mundial de la Salud** (OMS), en el marco del Reglamento Sanitario Internacional (2005), atiende el estado de preparación de la salud pública y la respuesta a todas las emergencias de salud pública de importancia internacional, independientemente de su origen o fuente. Un sistema mundial de alerta y respuesta permite detectar problemas internacionales de salud pública, hacer una evaluación de los riesgos y movilizar a una red internacional de agentes de la salud pública para colaborar en la respuesta de los países a los problemas. Se han elaborado directrices para ayudar a los países a evaluar y mejorar su estado de preparación a fin de hacer frente a las consecuencias de salud pública de un incidente de terrorismo biológico, químico, radiológico o nuclear. La OMS ha preparado normas de bioseguridad para los laboratorios y les imparte capacitación para promover el empleo y almacenamiento de

los materiales biológicos en condiciones de seguridad a fin de reducir al mínimo el riesgo de que se utilicen con otros fines.

**** La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)** brinda, por medio de un grupo de trabajo especializado, un foro para que los expertos en la lucha contra el terrorismo puedan intercambiar prácticas óptimas e información operacional con miras a identificar los grupos terroristas en actividad y sus miembros, incluidas las jerarquías organizativas y los métodos de entrenamiento, financiación y reclutamiento de las personas y grupos sospechosos de terrorismo. La INTERPOL mantiene muy diversas bases de datos mundiales con información fundamental (por ejemplo, nombres de personas buscadas por la policía, huellas dactilares, fotografías, entre otros) y ha desarrollado la tecnología necesaria para que esos datos -especialmente su base de datos sobre documentos de viaje robados o extraviados- estén disponibles en los puestos de seguridad fronterizos. También coordina la distribución de alertas y advertencias sobre sospechosos de terrorismo o terroristas buscados por la policía y presta asistencia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la aplicación del régimen de sanciones contra Al-Qaida y los talibanes por medio de la distribución de información pertinente acerca de las personas sobre las que recaen las sanciones de las Naciones Unidas a las fuerzas del orden de todo el mundo. A solicitud de sus países miembros, INTERPOL presta asistencia en las investigaciones posteriores a un acto de terrorismo, constituyendo en el lugar equipos de reacción en caso de atentados.

Desarrollo de la capacidad de los Estados para luchar contra el terrorismo

La **Oficina de Asuntos Jurídicos** ha preparado publicaciones y organizado seminarios y programas de capacitación para difundir información sobre los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo y alentar a los Estados a que participen en los regímenes creados en virtud de esos tratados.

La **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito** ha prestado asistencia a más de 149 países para que firmen y apliquen los instrumentos universales de prevención y represión de los actos de terrorismo internacional y para que refuercen los mecanismos de cooperación internacional en asuntos penales relacionados con el terrorismo, entre otras cosas, mediante la formación de capacidad nacional. La Oficina ha proporcionado asesoramiento jurídico sobre la lucha contra el terrorismo a más de 80 países. También ha preparado o está preparando más de 12 instrumentos de asistencia técnica, incluidas bases jurídicas de

datos y leyes modelo, para ayudar a los países a reforzar sus regímenes jurídicos de lucha contra el terrorismo. La Oficina sigue enviando a expertos profesionales sobre el terreno para impartir capacitación a los funcionarios de las autoridades competentes y reforzar las instituciones a fin de aumentar la capacidad del país para luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Además, presta asistencia a los Estados Miembros para que consoliden sus sistemas de justicia penal conforme al imperio de la ley y las normas de derechos humanos.

La **Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo** determinó y jerarquizó las necesidades de asistencia técnica de más de 90 Estados Miembros y las señaló a la atención de posibles donantes. También creó, en el sitio web del Comité contra el Terrorismo, una guía de prácticas recomendadas, códigos y normas internacionales para la aplicación de la resolución 1373 (2001).

El **Equipo encargado de prestar apoyo** al Comité establecido en virtud de la resolución 1267 también ha recabado información y solicitudes sobre las necesidades de asistencia técnica de 151 Estados Miembros para una aplicación más eficaz del régimen de sanciones contra Al-Qaida y los talibanes, información que ha remitido tanto a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Subdivisión de Prevención del Terrorismo) como a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo para su información y para que adopten medidas al respecto.

Su presencia sobre el terreno en 166 países permite al **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo** (PNUD) realizar, a solicitud de los gobiernos, numerosas actividades destinadas a promover la gobernanza y el imperio de la ley, incluidos programas para respaldar la aplicación de leyes contra el blanqueo de dinero y el fortalecimiento de los sistemas judiciales.

El **Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz** imparte capacitación a los funcionarios de la policía nacional y de las fuerzas del orden sobre asuntos penales, como el secuestro, la recopilación de información, la toma de rehenes, la protección personal y la investigación de magnicidios, asesinatos y atentados con bombas.

El **Departamento de Seguridad** se encarga de la coordinación de las actividades del sistema integrado de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas relativas a la seguridad y protección del personal, los bienes y las operaciones de la Organización en todos los lugares de destino del mundo frente a distintas amenazas, incluido el terrorismo. El Departamento, la INTERPOL y la Oficina de Coordinación de Asuntos

Humanitarios también están colaborando para desarrollar la capacidad de respuesta a las emergencias provocadas por amenazas contra la seguridad, incluido el terrorismo.

Según lo previsto en la resolución E/2006/28 del Consejo Económico y Social, relativa al Observatorio internacional permanente sobre medidas de seguridad durante espectáculos públicos, aprobada en julio de 2006, el **Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia** siguió apoyando a numerosos Estados Miembros en los preparativos de seguridad de grandes eventos, como los Juegos Olímpicos y otros espectáculos deportivos en gran escala, las cumbres de alto nivel y otros acontecimientos multitudinarios. El Instituto también ha impartido capacitación a encargados de planificar la seguridad de 17 países de América Latina, mientras que en Europa ha impulsado la investigación integrada sobre la seguridad en grandes eventos. Asimismo, ha creado una serie de instrumentos técnicos para apoyar a los encargados de formular las políticas y de planificar la seguridad en los países.

Entre las actividades del **Organismo Internacional de Energía Atómica** orientadas a prestar asistencia a los Estados se cuentan las siguientes: más de 100 misiones de evaluación para ayudar a los Estados a detectar sus propias necesidades generales de seguridad nuclear; la organización de la recuperación, la destrucción o el almacenamiento de unas 100 fuentes de alta radiactividad y de neutrones; el apoyo a la capacitación de funcionarios de aduanas y puestos fronterizos, así como a la instalación de equipos de detección en esos puestos, y la operación de una red de contacto permanente para facilitar la cooperación de los Estados en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica. El Organismo también ayuda a los Estados a cumplir los compromisos actuales y futuros derivados de los instrumentos que integran la plataforma internacional reforzada en la esfera de la seguridad nuclear, como la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, recientemente enmendada, el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear y la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad.

La **Organización para la Prohibición de las Armas Químicas** contribuye a la lucha mundial contra el terrorismo promoviendo la adhesión universal a la Convención sobre las Armas Químicas. En el marco de su mandato prosigue sus esfuerzos por ayudar a los Estados a aumentar su capacidad de impedir que los terroristas tengan acceso a materiales químicos, velar por la seguridad de las instalaciones conexas y responder eficazmente en caso de que se cometa un atentado con esos materiales. La Organización ha inventariado y puesto a buen recaudo más de 71.000 toneladas

métricas de agentes químicos, y se han desactivado todas las instalaciones de producción de armas químicas que existían en el mundo.

Mediante el Programa mundial sobre seguridad marítima la **Organización Marítima Internacional** (OMI) ha realizado 60 misiones de evaluación de las necesidades y de asesoramiento de los países, 68 seminarios, talleres y cursos a nivel nacional y 50 a nivel regional en los que se impartió formación a unas 6.000 personas sobre métodos para garantizar la seguridad marítima. Esas actividades se orientaron a destacar la seguridad marítima y algunas amenazas existentes por medio de la difusión y la aplicación de las disposiciones del capítulo XI-2 del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar y el Código PBIP, y han alentado la cooperación regional y subregional contra el terrorismo y fomentado la prevención de los actos ilícitos en los puertos y el mar. En cursos de capacitación de instructores nacionales y regionales se ha formado a instructores para que capaciten a otros con miras a lograr esos fines.

Desde principios de 2002 el **Fondo Monetario Internacional** ha hecho 61 evaluaciones de países sobre la capacidad para luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. El Fondo ha prestado asistencia técnica a 222 países por medio de talleres de capacitación a escala nacional y regional; ha ayudado a la creación de capacidad adaptada a cada caso, por ejemplo, para la redacción de proyectos de ley y el fortalecimiento de la supervisión del sector financiero con respecto a la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Unos 2.470 funcionarios han participado en los talleres dirigidos por el FMI en los últimos cinco años.

Desde 2001 el **Banco Mundial** ha hecho 32 evaluaciones (11 de ellas conjuntamente con el FMI) sobre el cumplimiento de la normativa de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Durante ese período se hicieron unas 275 misiones de asistencia técnica bilaterales o regionales para fortalecer todos los aspectos de la normativa. Además, el Banco Mundial hizo 14 análisis bilaterales de corredores de remesas. Los análisis proporcionan nueva información sobre las características de las corrientes de remesas a los países de origen y receptores. Esa información sirve de base para revisar las políticas con miras a lograr un aumento de las corrientes y una reducción de sus costos junto con un mejor cumplimiento de la normativa contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. El Banco también está analizando el riesgo en términos de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo que supone el empleo de teléfonos móviles en el ámbito de los servicios financieros. El estudio incluirá recomendaciones a los gobiernos y partes interesadas

sobre las normas óptimas para promover esa nueva actividad reduciendo al mismo tiempo sus riesgos.

La **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)** proporciona un marco educativo basado en los derechos humanos y materiales didácticos y planes de estudio que fomentan una pedagogía incluyente y con contenidos diversificados. La Organización promueve la solidaridad, la comprensión y el diálogo entre universidades mediante la red que integran sus 550 Cátedras UNESCO, el Global Learning Portal y el programa UNITWIN, que ofrece oportunidades a los jóvenes de todas las regiones. La UNESCO también ha preparado un código de conducta para los científicos a fin de contribuir a evitar la labor científica con fines terroristas.

*** La **INTERPOL** lanza y coordina numerosos programas de capacitación sobre diferentes delitos de gran importancia orientados a aumentar la capacidad de los Estados para luchar contra el terrorismo. Como complemento de los cursos proporciona las guías de estudio respectivas, entre ellas la Guía sobre la anticipación y respuesta a situaciones de crisis relacionadas con el bioterrorismo. Hasta la fecha la INTERPOL ha realizado cinco talleres regionales sobre bioterrorismo, a los que asistieron delegados de más de 130 países, y ha iniciado sesiones de capacitación de instructores en las que participan funcionarios de la policía, servicios de salud, fiscalías y servicios de aduanas para encontrar nuevas formas de trabajar en conjunto. En las sesiones se identifican estrategias eficaces de prevención y respuesta; se forjan vínculos de cooperación regional, y se evalúa la legalidad de ciertas funciones críticas de la policía. Asimismo, la INTERPOL ha constituido equipos especializados para respaldar las medidas de seguridad y protección adoptadas por los Estados anfitriones de grandes eventos. También ha preparado una guía de prácticas óptimas de lucha contra el terrorismo, disponible en el sitio web de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. En su calidad de miembro del grupo de trabajo sobre la mejora de la protección de los objetivos vulnerables del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, la INTERPOL creará un centro de información para facilitar el intercambio de experiencia, prácticas óptimas y, en su caso, asistencia técnica.*

Defensa de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo

La **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)** aboga por la promoción y la protección de todos los derechos humanos y la aplicación de medidas eficaces contra el terrorismo como objetivos complementarios y que se refuerzan

mutuamente. En lo relativo a la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, el ACNUDH formula recomendaciones generales sobre las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y, a solicitud de éstos, les proporciona asistencia y asesoramiento, en particular en la difusión de las normas internacionales de derechos humanos entre las fuerzas del orden. Asimismo, presta asistencia y asesoramiento a los Estados Miembros acerca de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, lo que abarca la elaboración de leyes y una política de lucha contra el terrorismo que respeten los derechos humanos. Además, el ACNUDH contribuye a la labor del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, en el que dirige el grupo de trabajo sobre la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

El ACNUDH está impulsando una mayor protección de los derechos humanos sobre la base de su liderazgo y promoción, la prestación de asistencia técnica y capacitación, y el desarrollo de instrumentos para ayudar a los profesionales. Se ha centrado en profundizar el conocimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos en el contexto del terrorismo mediante investigaciones y análisis sobre el tema, en particular un folleto informativo sobre los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo. También organiza seminarios regionales sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo; actualiza el «Resumen de jurisprudencia de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo», y prepara otro folleto informativo sobre la relación entre el derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos.

Compete al **Relator Especial** sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, que depende del nuevo Consejo de Derechos Humanos, detectar, intercambiar y promover las prácticas óptimas sobre medidas de lucha contra el terrorismo que respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales. El Relator Especial también se ocupa de las denuncias de violaciones de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Realiza visitas a algunos países y mantiene correspondencia con más de 40 países acerca de su legislación y práctica. En forma periódica presenta informes temáticos y de sus visitas a países, entre otras cosas, al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General.

El **Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia** ha impartido capacitación sobre la

protección de los testigos, en particular de las personas que participan o que han participado en grupos terroristas o de la delincuencia organizada, así como de las víctimas del terrorismo, a los fiscales y otros funcionarios de investigación competentes de 19 países de América Latina. La finalidad de las actividades de capacitación es mejorar la capacidad de aprovechar al máximo la información proporcionada por los testigos de conformidad con el derecho de defensa y promover un trato apropiado a las víctimas del terrorismo.

* * *

** El Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo está integrado por representantes de: el Banco Mundial, el Departamento de Asuntos Políticos (DAP), el Departamento de Información Pública (DIP), el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Seguridad, los expertos del Comité 1540, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, el Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones del Comité 1267, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la Oficina de Asuntos de Desarme (ODA), la Oficina de Asuntos Jurídicos (OAJ), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. En su labor de planificación y coordinación el Equipo Especial trasciende el sistema de las Naciones Unidas e incluye otras entidades, como la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).*

*** Aunque la INTERPOL no integra el sistema de las Naciones Unidas, es miembro del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, que se creó en 2005 y que está presidida por la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas.*

(El anterior inventario de las actividades de lucha contra el terrorismo realizadas por las Naciones Unidas se basa en información proporcionada por las organizaciones que integran el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo.)

Para mayor información, sírvase consultar: www.un.org/spanish/terrorism/index.shtml

* * * * *

Folletos informativos sobre los derechos humanos*

- Nº 2 Carta Internacional de Derechos Humanos (Rev.1)
- Nº 3 Servicios de asesoramiento y asistencia técnica en materia de derechos humanos (Rev.1)
- Nº 4 Métodos de lucha contra la tortura (Rev.1)
- Nº 6 Desapariciones forzadas o involuntarias (Rev.2)
- Nº 7 Procedimientos para presentar denuncias (Rev.1)
- Nº 9 Los derechos de los pueblos indígenas (Rev.1)
- Nº 10 Los derechos del niño (Rev.1)
- Nº 11 Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (Rev.1)
- Nº 12 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
- Nº 13 El derecho internacional humanitario y los derechos humanos
- Nº 14 Formas contemporáneas de la esclavitud
- Nº 15 Derechos Civiles y Políticos: El Comité de Derechos Humanos (Rev.1)
- Nº 16 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Rev.1)
- Nº 17 Comité contra la Tortura
- Nº 18 Los derechos de las minorías (Rev.1)
- Nº 19 Instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos
- Nº 20 Los derechos humanos y los refugiados
- Nº 21 El derecho a una vivienda adecuada
- Nº 22 Discriminación contra la Mujer: la Convención y el Comité
- Nº 23 Prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de la mujer y el niño
- Nº 24 La Convención Internacional sobre los trabajadores migratorios y su Comité (Rev.1)
- Nº 25 Desalojos forzados y derechos humanos
- Nº 26 El Grupo de Trabajo sobre la detención arbitraria
- Nº 27 Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas
- Nº 28 Repercusiones de las actividades de los mercenarios sobre el derecho de los pueblos a la libre determinación

* Los Folletos Nos. 1, 5 y 8 han dejado de publicarse. Todos los folletos informativos están disponibles en línea en <http://www.ohchr.org>.

-
- Nº 29 Los defensores de los derechos humanos: protección del derecho a defender los derechos humanos
 - Nº 30 El Sistema de Tratados de Derechos Humanos en las Naciones Unidas: introducción a los tratados fundamentales de derechos humanos y a los órganos creados en virtud de tratados
 - Nº 31 El derecho a la salud
 - Nº 32 Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo

La serie *Folletos informativos sobre los derechos humanos* es una publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. En ella se tratan cuestiones de derechos humanos que son objeto de examen intensivo o que revisten especial interés.

La finalidad de los *Folletos informativos sobre los derechos humanos* es que cada vez más personas conozcan los derechos humanos fundamentales, la labor que realizan las Naciones Unidas para promoverlos y protegerlos y los mecanismos internacionales con que se cuenta para ayudar a hacer efectivo su cumplimiento. Los *Folletos informativos sobre los derechos humanos* se distribuyen gratuitamente en todo el mundo. Se alienta su reproducción en idiomas distintos a los idiomas oficiales de las Naciones Unidas a condición de que no se modifique su texto, se informe al respecto a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ginebra y se mencione debidamente la fuente.

Las peticiones de información deben dirigirse a:

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
8-14, Avenue de la Paix
1211 Genève 10
Suiza

Oficina de Nueva York:
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Naciones Unidas
New York, NY 10017
Estados Unidos de América
