



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2002/35  
17 de julio de 2002

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
Subcomisión de Promoción y Protección  
de los Derechos Humanos  
54º período de sesiones  
Tema 6 del programa provisional

OTRAS CUESTIONES DE DERECHOS HUMANOS

Terrorismo y derechos humanos

Segundo informe sobre la marcha de los trabajos preparado por  
la Sra. Kalliopi K. Koufa, Relatora Especial\*

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
PREFACIO.....		3
INTRODUCCIÓN.....	1 - 20	5
I. EXAMEN DE LAS RECIENTES ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO QUE REVISTEN IMPORTANCIA PARA EL ESTUDIO.....	21 - 50	10

\* El informe se presentó después de la fecha fijada por la Asamblea General para permitir a la Relatora Especial reunir información sobre los acontecimientos y novedades más recientes y reflejar éstos en el informe.

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. ( <u>continuación</u> )		
A. Reseña actualizada de las principales actividades e iniciativas puestas en marcha a nivel mundial.....	21 - 34	10
B. Información actualizada acerca de las principales actividades e iniciativas puestas en marcha por organizaciones regionales y otras organizaciones intergubernamentales .....	35 - 50	15
1. Unión Europea .....	35 - 37	15
2. Consejo de Europa .....	38 - 41	17
3. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.	42 - 43	18
4. Organización de los Estados Americanos .....	44 - 47	19
5. Otras organizaciones .....	48 - 50	21
II. EXAMEN DE LOS COMENTARIOS, OBSERVACIONES Y DECISIONES PERTINENTES DE LOS ÓRGANOS Y MECANISMOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.....	51 - 58	22
III. OBSERVACIONES FINALES .....	59 - 68	25

## PREFACIO

Después del examen por la Subcomisión del primer informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/2001/31), ocurrieron atroces acontecimientos, como los desastrosos ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, que aterraron e impresionaron al mundo. Aun cuando en el plano intelectual cabría prever hechos catastróficos de esta magnitud, nadie podía de hecho predecir las enormes repercusiones emocionales, psicológicas y de otra índole que se produjeron, y siguen produciéndose en la comunidad mundial y en el derecho internacional.

El terrorismo ha sido siempre una realidad de la vida y, no obstante, hay que reconocer que los viles ataques suicidas del 11 de septiembre de 2001, que no tienen precedentes en los anales del terrorismo, han superado un umbral y provocado cambios que ya están conformando el mundo en los albores del siglo XXI. Aun cuando la Relatora Especial había advertido, en forma bastante profética en su primer informe sobre la marcha de los trabajos, de las repercusiones directas e indirectas que los actos de terrorismo -independientemente de que sean cometidos por Estados o por agentes no estatales- tienen en los derechos humanos, tampoco estaba preparada para el impacto que los acontecimientos trágicos del 11 de septiembre de 2001, así como sus secuelas, produciría en todas las esferas que abarca la cuestión del terrorismo y los derechos humanos que examina en su estudio. Es más, la Relatora Especial considera que ningún aspecto de sus trabajos ha dejado de verse afectado por la tragedia inicial y, posteriormente, por la progresión a lo largo del año de horrendos acontecimiento en tantas partes del mundo.

Este informe sobre la marcha de los trabajos se presenta a la Subcomisión en momentos en que en todas partes tiene lugar un intenso debate y se tiene una sensación de urgencia en lo que concierne a la mayoría de las cuestiones relacionadas con el terrorismo y los derechos humanos. En las Naciones Unidas y en otras organizaciones intergubernamentales, así como en organizaciones no gubernamentales (ONG) se desarrollan actualmente diversas actividades para encontrar las respuestas adecuadas o apropiadas al terrorismo y para evaluar la conformidad de la legislación o las leyes contra el terrorismo, a nivel nacional, regional, o internacional, con las normas internacionales en materia de derechos humanos y derecho humanitario. Los esfuerzos desplegados por la Subcomisión en esta esfera no son sino una de esas actividades.

A juicio de la Relatora Especial, el reconocimiento y la realización de lo que era realmente nuevo, no sólo el 11 de septiembre, sino también inmediatamente después de los ataques, deberían pasar a ser parte integrante de todo esfuerzo encaminado a servir la causa de la justicia y el imperio del derecho. Sin ese reconocimiento y esa realización, no se podrá contribuir positivamente al debate actual ni al proceso para atender las preocupaciones acerca del equilibrio que tanto se trata de alcanzar entre los imperativos, a menudo en conflicto, de dar seguridad y defender a la sociedad democrática, por un lado, y la salvaguardia de las libertades civiles y los derechos humanos, por otro.

A este respecto, tal vez sea importante e ilustrativo examinar la amplia gama de actividades e iniciativas puestas en marcha en el marco de las Naciones Unidas, de algunas organizaciones intergubernamentales regionales, de los órganos establecidos en virtud de tratados internacionales, y de otros órganos y mecanismos de derechos humanos. Por supuesto, una reseña exhaustiva de todas las actividades e iniciativas relevantes a nivel mundial, regional y nacional no es ni posible ni necesariamente deseable. Muchas iniciativas cruciales o proyectos

de gran alcance, como el establecimiento de una coalición internacional contra el terror y el desencadenamiento de una guerra contra el terror o el terrorismo, han sido ampliamente analizadas en otros lugares, y ello se ha referido, en general, a esferas distintas de los derechos humanos. Así pues, en el presente examen de las actividades e iniciativas se utilizará un enfoque selectivo aplicado concretamente a los derechos humanos, con miras a facilitar también las deliberaciones y las observaciones de la Subcomisión al respecto.

## INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 1996/20, de 29 de agosto de 1996, aprobada sin proceder a votación, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías decidió encomendar a la Sra. Kalliopi K. Koufa la tarea de elaborar, sin que ello entrañase consecuencias financieras, un documento de trabajo sobre la cuestión del terrorismo y los derechos humanos, que examinaría en su 49º período de sesiones.
2. En su resolución 1997/42, de 11 de abril de 1997, titulada "Derechos humanos y terrorismo", la Comisión de Derechos Humanos, tras tomar nota de la decisión de la Subcomisión de pedir que se elaborara un documento de trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y el terrorismo, reiteró su condena inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, cualquiera que fuera su motivación, en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que se cometieran y quienquiera que los cometiera, por tratarse de actos de agresión que tenían por objeto destruir los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia y que constituían una amenaza para la integridad territorial y la seguridad de los Estados, desestabilizaban a los gobiernos legítimamente constituidos, socavaban la sociedad civil y pluralista y tenían consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los Estados, y decidió seguir examinando esta cuestión como asunto de prioridad en su 54º período de sesiones.
3. La Sra. Koufa presentó a la Subcomisión, en su 49º período de sesiones, un documento de trabajo sobre la cuestión del terrorismo y los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/1997/28), en el que indicaba las múltiples cuestiones diversas, complejas y polémicas que entrañaba todo debate del problema del terrorismo y los derechos humanos, y formulaba varias propuestas para un estudio sobre el tema. Tras examinar el documento de trabajo y hacer suyo en general el enfoque básico contenido en él, la Subcomisión, en su resolución 1997/39, de 28 de agosto de 1997, expresó su profundo reconocimiento a la Sra. Koufa por su documento de trabajo analítico, muy completo y bien documentado, y recomendó que la Comisión de Derechos Humanos aprobara su nombramiento como Relatora Especial encargada de realizar un estudio general del terrorismo y los derechos humanos sobre la base de su documento de trabajo.
4. En su decisión 1998/107, de 17 de abril de 1998, la Comisión de Derechos Humanos aprobó el nombramiento de la Sra. Koufa como Relatora Especial y pidió al Secretario General que prestara a ésta toda la asistencia necesaria para que pudiera realizar su estudio. El Consejo Económico y Social, en su decisión 1998/278, de 30 de julio, refrendó la decisión 1998/107 de la Comisión de Derechos Humanos.
5. No había suficiente tiempo entre la aprobación de su nombramiento por la Comisión y el plazo para presentar los documentos a la Subcomisión para que la Relatora Especial concluyera un informe preliminar para el 50º período de sesiones de ésta. Aun así, en una exposición oral ante la Subcomisión, la Relatora Especial puso de relieve los elementos fundamentales de su estudio, inclusive un amplio examen de la finalidad, el alcance, las fuentes y la estructura del informe preliminar. En su resolución 1998/29, de 26 de agosto de 1998, la Subcomisión, tras tomar nota del documento de trabajo y de la exposición oral de la Relatora Especial acerca de la base y la orientación de su estudio, pidió a ésta que le presentara el informe preliminar en su 51º período de sesiones.

6. La Relatora Especial presentó el informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/1999/27) a la Subcomisión en su 51º período de sesiones. En el informe la Relatora hacía una reseña histórica de la evolución de la cuestión del terrorismo en el sistema de las Naciones Unidas y analizaba los principales sectores en los que el terrorismo afectaba, directa o indirectamente, el pleno disfrute de los derechos humanos. La Relatora Especial también indicaba y estudiaba más a fondo otras esferas y cuestiones prioritarias básicas que merecían ser examinadas en las siguientes fases de su estudio, como el problema de la definición del terrorismo, las cuestiones relacionadas entre sí del ámbito de aplicación del derecho internacional relativo a los derechos humanos y de la responsabilidad de los agentes no estatales, así como algunas tendencias recientes del terrorismo internacional contemporáneo.

7. En su resolución 1999/26, de 26 de agosto de 1999, la Subcomisión expresó su profundo agradecimiento a la Relatora Especial por su excelente y amplio informe preliminar, y pidió al Secretario General que lo transmitiera a los gobiernos, los organismos especializados y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas, con la solicitud de que presentaran lo antes posible a la Relatora Especial observaciones, información y datos relacionados con el estudio. La Subcomisión también pidió al Secretario General que prestara a la Relatora Especial toda la asistencia necesaria para preparar su informe sobre la marcha de los trabajos, en particular tomando disposiciones para que pudiera visitar Ginebra, Nueva York y el Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito en Viena, a fin de celebrar consultas con los servicios y órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas, para complementar su investigación básica y reunir toda la información y material necesarios y actualizados. La Subcomisión recomendó que la Comisión de Derechos Humanos aprobara esa petición al Secretario General.

8. En su 54º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2000/30, de 20 de abril de 2000, tras tomar nota de la resolución 1999/26 de la Subcomisión, pidió al Secretario General que siguiera reuniendo información, incluida una recopilación de estudios y publicaciones, sobre las repercusiones del terrorismo y los efectos de la lucha contra éste en el pleno disfrute de los derechos humanos, de todas las fuentes pertinentes, y que la pusiera a disposición de todos los relatores especiales interesados, incluida la Relatora Especial. La Comisión también refrendó la petición hecha por la Subcomisión al Secretario General en el sentido de que prestara a la Relatora Especial toda la asistencia necesaria para que pudiera celebrar consultas con los servicios y órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas a fin de complementar su investigación básica y de reunir toda la información y el material necesarios y actualizados para la preparación de su informe sobre la marcha de los trabajos. En su decisión 2000/260, de 28 de julio de 2000, el Consejo Económico y Social aprobó esa petición al Secretario General.

9. En una nota a la Subcomisión en su 52º período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/2000/31), el Secretario General expuso las razones técnicas por las que la Relatora Especial no había podido concluir su informe sobre la marcha de los trabajos en el tiempo disponible para la preparación de los documentos destinados a ese período de sesiones. En su declaración oral ante la Subcomisión, la Relatora Especial explicó las dificultades sustantivas y de procedimiento y los retrasos que habían dado lugar a la imposibilidad de finalizar dicho informe, y pidió que se le permitiera presentarlo a la Subcomisión en su 53º período de sesiones. En su decisión 2000/115,

de 18 de agosto de 2000, la Subcomisión pidió a la Relatora Especial que le presentara el informe sobre la marcha de los trabajos en su 53º período de sesiones.

10. La Relatora Especial presentó su informe (E/CN.4/Sub.2/2001/31) a la Subcomisión, en su 53º período de sesiones. En el informe proporcionaba información adicional actualizada sobre la evolución de las actividades internacionales recientes y abordó el mayor número posible de cuestiones, en el marco de las limitaciones impuestas a los relatores especiales en relación con sus informes. La Relatora Especial abordó en particular la cuestión de las definiciones y el concepto de terrorismo haciendo referencia a los posibles agentes y protagonistas involucrados en éste, y continuó con un examen de la distinción básica que se solía hacer entre el terrorismo de Estado y el terrorismo subestatal (o individual y no estatal). A fin de atenuar la polémica en lo tocante a las definiciones y eliminar del debate sobre el terrorismo algunos de los actuales conflictos armados, la Relatora Especial examinó también la necesidad de separar la guerra del terrorismo, prestando atención a la cuestión de la libre determinación y el terrorismo del conflicto armado.

11. Además, en ese informe se prestó asimismo la debida atención a las peticiones hechas por la Comisión a la Relatora Especial en el sentido de que también abordara, entre otros problemas, la cuestión de las nuevas formas de terrorismo y del posible uso de armas de destrucción en masa por grupos terroristas. En sus visitas a Nueva York y Viena para celebrar consultas con los órganos y organismos competentes de las Naciones Unidas y complementar sus investigaciones básicas, la Relatora Especial se vio literalmente inundada de material relevante para su estudio, pero desde perspectivas ampliamente divergentes, como las relativas a los derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho penal, las ciencias políticas, la sociología, la antropología y las esferas conexas. Además, el reconocimiento por la Relatora Especial de la importancia del actual debate entre los círculos académicos y los responsables de las políticas acerca de la posible explotación por los grupos terroristas de las nuevas tecnologías también la indujo a prestar suma atención durante sus investigaciones al material científico que caía fuera de su campo habitual de atención académica y respecto del cual existe gran controversia, si no un desacuerdo intransigente.

12. Como consecuencia de ello, en ese informe sobre la marcha de los trabajos, la Relatora Especial no rehuyó analizar las formas contemporáneas de terrorismo, a las que dedicó todo un capítulo. En él examinaba la verosimilitud de la amenaza de utilización por los terroristas de armas de destrucción en masa y analizaba las posibles graves consecuencias que el empleo por los terroristas de tales armas (es decir, armas químicas, biológicas y nucleares) o de algunas formas de nuevas tecnologías de la información (es decir, "el ciberterrorismo"), así como las políticas de los Estados en materia de lucha contra el terrorismo, entrañaban para el disfrute de los derechos humanos. La Relatora Especial argüía después que mucho de lo que se describía como terrorismo podía de hecho calificarse como actividad criminal no terrorista, y advirtió contra el peligro de dejarse llevar por esos análisis alarmistas del terrorismo contemporáneo que se muestran benévolos con un mecanismo antiterrorista fácilmente asociado con una posible violación de las libertades civiles y los derechos humanos.

13. Otras cuestiones que la Comisión de Derechos Humanos señaló, en sus resoluciones 1999/27, 2000/30 y 2001/37, a la atención de la Relatora Especial también fueron examinadas en el informe, en un extenso capítulo acerca de los efectos del terrorismo sobre los derechos humanos. Por último, y dada la magnitud, el ámbito y la complejidad del tema, la

Relatora Especial incluyó en sus observaciones finales una recomendación en el sentido de que se le permitiera preparar un segundo informe sobre la marcha de los trabajos.

14. Tras examinar este informe analítico, la Subcomisión, en su resolución 2001/18, aprobada por unanimidad el 16 de agosto de 2001, manifestó su profundo reconocimiento y agradecimiento a la Relatora Especial por su excelente informe sobre la marcha de los trabajos y le pidió que mantuviera sus contactos directos con los servicios y órganos competentes de las Naciones Unidas, en particular los de Nueva York y de Viena, a fin de ampliar sus investigaciones, actualizar los datos e información para el estudio y hacer avanzar sus trabajos. En la misma resolución, la Subcomisión pidió al Secretario General que transmitiera el informe de la Relatora Especial a los gobiernos, los organismos especializados y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas pidiéndoles que presentaran lo antes posible a la Relatora Especial observaciones, información y datos relacionados con el estudio. Por último, la Subcomisión pidió a la Relatora Especial que preparara un segundo informe sobre la marcha de sus trabajos.

15. En su 58º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos, en la resolución 2002/35, de 22 de abril de 2002, hizo suya la decisión de la Subcomisión en la que pedía al Secretario General que prestara a la Relatora Especial toda la asistencia necesaria a fin de que ésta pudiera celebrar consultas con los servicios y órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas para completar su investigación básica y reunir toda la información y los datos necesarios para la preparación de su segundo informe sobre la marcha de los trabajos. La Comisión también pidió a la Relatora Especial que, en su próximo informe sobre los derechos humanos y el terrorismo, prestara atención a las cuestiones planteadas en la resolución.

16. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, ocurridos poco después de la presentación por la Relatora Especial de su primer informe sobre la marcha de los trabajos a la Subcomisión, en su 53º período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/2001/31), causaron una gran conmoción a la gente en todo el mundo y, como les sucedió a todos, la Relatora Especial quedó fuertemente impresionada y afectada por la catástrofe. Si bien convencida de que el fenómeno del terrorismo es (y seguirá siendo) una realidad de la vida, los dramáticos y devastadores actos terroristas del 11 de septiembre, y sus enormes consecuencias, han inducido a la Relatora Especial a reconsiderar y reevaluar el futuro curso de su labor sobre el tema del terrorismo y los derechos humanos. La Relatora Especial considera, en particular, que sería perjudicial para el estudio seguir trabajando en él como si el 11 de septiembre no hubiera sucedido. En este contexto, estima que, a los efectos del estudio, es fundamental poner de relieve en la presente etapa las nuevas tendencias y acontecimientos que se indican a continuación.

17. a) Desde el 11 de septiembre de 2001 la lucha contra el terrorismo ha pasado a ser una de las prioridades de todos los sistemas intergubernamentales, tanto a nivel internacional como regional, así como de un cierto número de países. De hecho, esa lucha se ha convertido en un importante tema de debate -si no el más prominente- en los diversos foros intergubernamentales. Además, a raíz del 11 de septiembre, la lucha contra el terrorismo ha experimentado una enorme aceleración. Tanto a nivel internacional como nacional se han adoptado importantes medidas legislativas y otros arbitrios y decisiones. También están en marcha muchas otras iniciativas análogas, en los planos intergubernamental y nacional, en particular en lo que concierne a la definición del crimen de terrorismo, la cooperación jurídica y la extradición, las restricciones al derecho de solicitar asilo, y otras cuestiones afines.



18. b) Varias de esas iniciativas y medidas ya han causado preocupación a diversos órganos y mecanismos universales y regionales de derechos humanos<sup>1</sup>. Es en este contexto en el que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe titulado "Los derechos humanos como marco de unión", que presentó a la Comisión de Derechos Humanos en su 58º período de sesiones, recordó a los miembros de la Comisión: "Una eficaz estrategia internacional de lucha contra el terrorismo debería utilizar los derechos humanos como marco de unión. La idea de que las violaciones de los derechos humanos son admisibles en determinadas circunstancias es errónea. La esencia de los derechos humanos es que la vida y la dignidad humanas no deben verse comprometidas jamás, y que ciertos actos, ya sea que los cometan agentes estatales o no estatales, no están nunca justificados para ningún fin. La normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional definen los límites de la conducta política y militar permisible. El enfoque irresponsable de la vida y la libertad humanas socava las medidas de lucha contra el terrorismo"<sup>2</sup>.

19. Por tanto, después del 11 de septiembre de 2001 es menester tener en cuenta estos nuevos acontecimientos. Habrá que examinar las medidas adicionales adoptadas y otra acción

---

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, la declaración de Amnistía Internacional a la Asamblea General, de 22 de octubre de 2001, titulada "El proyecto de Convención General sobre el Terrorismo Internacional: una amenaza para las normas de derechos humanos" (AI, índice: IOR 51/009/2001); el comunicado de prensa emitido el 29 de noviembre de 2001 por la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra titulado "Action against terrorism must not undermine human rights say High Commissioner for Human Rights, Council of Europe and OSCE", que contiene la declaración conjunta de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Secretario General del Consejo de Europa y el Director de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), en la que se advierte a los gobiernos de que las medidas para erradicar el terrorismo no pueden dar lugar a restricciones excesivas de los derechos humanos y las libertades fundamentales; la declaración formulada, el 10 de diciembre de 2001 por 17 expertos de la Comisión de Derechos Humanos con ocasión del Día de los Derechos Humanos, en la que se recuerda a los Estados su obligación de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en el contexto de las secuelas de los trágicos hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 (E/CN.4/2002/75, anexo IV); la declaración pública de 22 de marzo de 2002, titulada "A human rights framework for responding to terrorism - Open statement to the 2002 Commission on Human Rights from Amnesty International, Cairo Institute for Human Rights Studies, Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, Human Rights Watch and International Commission of Jurists" (Un marco de derechos humanos para responder al terrorismo - Declaración abierta a la Comisión de Derechos Humanos en 2002 formulada por Amnistía Internacional, Cairo Institute for Human Rights Studies, la Federación Internacional de Asociaciones de Derechos Humanos, Human Rights Watch y la Comisión Internacional de Juristas). Véase asimismo la resolución titulada "Terrorismo y derechos humanos" aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de diciembre de 2001.

<sup>2</sup> Véase el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentado de conformidad con la resolución 48/141 de la Asamblea General con el título "Los derechos humanos como marco de unión", E/CN.4/2002/18, de 27 de febrero de 2002, párr. 5.

desarrollada a nivel internacional para combatir el terrorismo, y también es preciso analizar las medidas adicionales y la legislación nacionales contra el terrorismo para determinar si se ajustan al derecho internacional, en particular, la normativa de derechos humanos, el derecho humanitario internacional y el derecho internacional de los refugiados. Un estudio de la Subcomisión sobre el terrorismo y los derechos humanos en vías de realización no puede ser indiferente a estas tendencias y acontecimientos actuales.

20. Habida cuenta de lo que antecede, convendría aprovechar en estos momentos la oportunidad brindada a la Relatora Especial de presentar un segundo informe sobre la marcha de los trabajos, para consignar en este informe un análisis, no sólo de las principales actividades e iniciativas internacionales contra el terrorismo puestas en marcha desde el 11 de septiembre de 2001 que revisten importancia para este estudio, sino también las reacciones relevantes de varios órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos. Así pues, el presente informe comprende las cinco secciones siguientes: un prefacio, que contiene algunas de las ideas que sirven de orientación a la Relatora Especial en su labor; una introducción, que se refiere a su mandato y al enfoque aplicado; el capítulo 1, relativo al desarrollo de la actividad internacional de lucha contra el terrorismo en el marco del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales después de los ataques terroristas ocurridos en los Estados Unidos de América; el capítulo 2, que contiene un examen de los comentarios, observaciones y decisiones pertinentes de los órganos y mecanismos de derechos humanos, tanto a nivel universal como regional, y, por último, el capítulo 3, en el que figuran las observaciones finales.

## I. EXAMEN DE LAS RECIENTES ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA EL TERRORISMO QUE REVISTEN IMPORTANCIA PARA EL ESTUDIO

### A. Reseña actualizada de las principales actividades e iniciativas puestas en marcha a nivel mundial

21. Tras las secuelas emocionales y políticas de los ataques del 11 de septiembre de 2001, se han adoptado importantes medidas contra el terrorismo en el ámbito de las Naciones Unidas. La Asamblea General abordó la cuestión de los trágicos acontecimientos el día después de que se produjeran los ataques y aprobó por unanimidad una resolución en la que instaba urgentemente a la cooperación internacional para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de las atrocidades<sup>3</sup>. Ese mismo día, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1368 (2001), aprobada por unanimidad, condenó inequívocamente en los términos más enérgicos los horrendos ataques terroristas y consideró que esos actos, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; también exhortó a la comunidad internacional a que redoblara sus esfuerzos por prevenir y reprimir los actos de terrorismo, entre otras cosas cooperando más y cumpliendo

---

<sup>3</sup> Resolución 56/1 de la Asamblea General, de 12 de septiembre de 2001, párrs. 4 y 3.

plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo que fueran pertinentes y las resoluciones del Consejo de Seguridad, en particular la resolución 1269 (1999)<sup>4</sup>.

22. Por otra parte, la reactivación de los trabajos del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996, para preparar, entre otras cosas, el texto de un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, y, en especial, la aprobación por el Consejo de Seguridad de su resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre de 2001, constituyen los principales acontecimientos registrados en el sistema de las Naciones Unidas. En particular, la resolución 1373 (2001) del Consejo representa un hito en el camino de la lucha contra el terrorismo internacional y dejará indudablemente una profunda huella en los años venideros. Esa resolución plantea desafíos y probablemente tendrá repercusiones significativas en lo que concierne a los derechos humanos, a causa, en palabras de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de "los graves problemas de derechos humanos que podría causar la aplicación indebida de [dicha] resolución"<sup>5</sup>.

23. Más concretamente, en su quincuagésimo quinto período de sesiones, la Asamblea General, en la resolución 55/158, de 17 de diciembre de 2000, decidió que el Comité Especial establecido en virtud de su resolución 51/210, de 17 de diciembre de 1996, prosiguiera los trabajos para elaborar un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional durante el quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea en el marco de un grupo de trabajo de la Sexta Comisión<sup>6</sup>. Este Grupo de Trabajo se reunió del 15 al 26 de octubre de 2001. Aunque estuvo muy cerca de llegar a un acuerdo sobre el proyecto de convenio general, no pudo ultimar los pocos artículos restantes que se referían a asuntos políticamente delicados. Como consecuencia de ello, ese Comité Especial continuó sus trabajos para la elaboración del convenio general desde el 28 de enero hasta el 1º de febrero de 2002, pero, a pesar de algunos signos del logro de progresos ulteriores, al final no se pudieron conciliar las opiniones divergentes de las delegaciones. Tanto el informe del Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión<sup>7</sup> como el del Comité Especial<sup>8</sup> ponen una vez más de manifiesto lo difícil que es, desde el punto de vista político, ideológico y jurídico, definir el crimen de terrorismo internacional y de hacer frente al problema

---

<sup>4</sup> La resolución 1269 (1999) del Consejo de Seguridad, de 19 de octubre de 1999, fue la primera en que se abordó la cuestión del terrorismo en general. Véase el primer informe sobre la marcha de los trabajos de la Relatora Especial (E/CN.4/Sub.2/2001/31), párr. 14.

<sup>5</sup> Véase E/CN.4/2002/18, párr. 31.

<sup>6</sup> La Asamblea General autorizó en su resolución 54/110, de 9 de diciembre de 1999, la creación de un grupo de trabajo y la Sexta Comisión estableció el Grupo de Trabajo el 25 de septiembre de 2000 (véase el informe del Grupo de Trabajo, A/C.6/55/L.2). De este modo, la labor relativa a la elaboración de un convenio general se desarrollará dos veces cada año.

<sup>7</sup> A/C.6/56/L.9, de 29 de octubre de 2001.

<sup>8</sup> Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento Nº 37 (A/57/37).

de cómo abordar los conflictos armados a los que se aplica el derecho humanitario (artículos 2 y 18 del proyecto).

24. En este contexto, la Relatora Especial señala que el análisis de la cuestión de los derechos humanos ha estado en gran parte ausente de los debates sobre los artículos de carácter polémico. A su juicio, una mayor inclusión del aspecto de los derechos humanos en el debate podría contribuir a solucionar algunas de las diferencias. En todo caso, el convenio deberá en definitiva ajustarse a las normas de derechos humanos y del derecho humanitario, que deben mencionarse en los párrafos del preámbulo, además de ser incorporadas -de manera más bien indirecta en opinión de la Relatora Especial- en varias propuestas relativas al artículo 18 del proyecto. De hecho, el proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, en el actual estado de las deliberaciones, es motivo de preocupación desde diversos puntos de vista, en particular por lo que respecta a la definición del crimen de terrorismo internacional, el ámbito de aplicación del convenio y del derecho internacional humanitario, el principio de non refoulement y las salvaguardias contra la impunidad. Amnistía Internacional<sup>9</sup>, Human Rights Watch<sup>10</sup> y la Comisión Internacional de Juristas<sup>11</sup> son algunas de las ONG que ya han planteado cuestiones acerca de estos problemas.

25. El 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, aprobó la resolución 1373 (2001). En esta resolución, que tiene carácter obligatorio para todos los Estados Miembros, el Consejo, reafirmando que todo acto de terrorismo internacional constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, reafirmando también la necesidad de luchar con todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales representadas por los actos de terrorismo y reafirmando asimismo el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido en la Carta de las Naciones Unidas, así como el principio de que todos los Estados tenían el deber de abstenerse de organizar, instigar y apoyar actos terroristas perpetrados en otro Estado o de participar en ellos, y de permitir actividades organizadas en su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, y exhortando a los Estados a intensificar la cooperación internacional para prevenir y reprimir en sus territorios la financiación y preparación de cualesquiera actos de terrorismo, decidió que todos los Estados: previnieran y reprimieran la financiación de los actos de terrorismo; tipificaran como delito la provisión o recaudación de fondos para esos actos; congelaran sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometieran, o intentaran cometer,

---

<sup>9</sup> Véase "Comprehensive Convention Against International Terrorism, joint letter Amnesty International/Human Rights Watch", Nueva York, 28 de enero de 2002, en: <http://hrw.org/press/2002/01/terror012802-1tr.htm>.

<sup>10</sup> Véase "Human Rights Watch Commentary on the Draft Comprehensive Convention on Terrorism", Human Rights News, 17 de octubre de 2001, en: <http://www.hrw.org/press/2001/10/terrorcom1017.htm>.

<sup>11</sup> Véase la posición de la Comisión Internacional de Juristas acerca del proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, de 24 de enero de 2002, y F. Andreu-Guzmán (ed.), Terrorismo y derechos humanos, occasional paper N° 2, Comisión Internacional de Juristas, Ginebra, 2002.

actos de terrorismo o participaran en ellos o facilitasen su comisión, y de las personas y entidades que actuaran en nombre de terroristas, y prohibieran a sus nacionales y a todas las personas o entidades en sus territorios que pusieran cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometieran o intentasen cometer actos de terrorismo, facilitarán su comisión o participaran en ella.

26. Además, en la misma resolución el Consejo de Seguridad decidió que todos los Estados se abstuvieran de proporcionar todo tipo de apoyo a las entidades o personas que participaran en la comisión de actos de terrorismo; adoptaran las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo; denegaran refugio a quienes financiasen, planificasen o cometiesen actos de terrorismo o proporcionasen refugios; y les impidiesen utilizar sus territorios respectivos para esos fines, en contra de otros Estados o de sus ciudadanos; garantizaran el enjuiciamiento de toda persona que participase en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o prestase apoyo a esos actos, y se aseguraran de que dichos actos de terrorismo quedaran tipificados como delitos graves en las leyes y reglamentos internos, y que el castigo que se impusiera correspondiese a la gravedad de esos actos; se proporcionasen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refería a las investigaciones o los procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a éstos, inclusive en lo tocante a la asistencia para la obtención de las pruebas que poseyeran y que fueran necesarias en esos procedimientos, y que impidieran la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en las fronteras y otros controles.

27. El Consejo de Seguridad también exhortó a todos los Estados a encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con las actividades o movimientos de terroristas individuales o de redes de terroristas, los documentos de viaje alterados ilegalmente o falsificados, el tráfico de armas, explosivos o materiales peligrosos, la utilización de tecnologías de las comunicaciones por grupos terroristas y la amenaza representada por la posesión de armas de destrucción en masa por parte de grupos terroristas; intercambiar información y cooperar para impedir la comisión de actos de terrorismo; adherirse tan pronto como fuera posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo. También exhortó a los Estados a adoptar las medidas apropiadas de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional, inclusive las normas internacionales en materia de derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que el solicitante de asilo no hubiera planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión, y asegurarse de que el estatuto de refugiado no fuera utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, y que no se reconociera la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.

28. Por último, pero no por ello menos importante, el Consejo decidió establecer un Comité del Consejo de Seguridad integrado por todos sus miembros, para verificar la aplicación de la resolución 1373 (2001), con la asistencia de los expertos que se consideraran apropiados, y exhortó a todos los Estados a que informaran al Comité, en el plazo de 90 días, de las medidas que hubieran adoptado para aplicar la resolución.

29. El Comité del Consejo de Seguridad contra el Terrorismo se creó en octubre de 2001. En ese mismo mes el Comité elaboró su programa de trabajo, así como orientaciones para la

presentación de informes de conformidad con el párrafo 6 de la resolución 1373 (2001) del Consejo<sup>12</sup>. Hasta el final de mayo de 2002, 160 Estados habían presentado sus informes al Comité contra el Terrorismo<sup>13</sup>, inclusive la Unión Europea<sup>14</sup>. En el marco de esa resolución del Consejo varios Estados han promulgado nueva legislación penal para combatir el terrorismo. Otros Estados han presentado proyectos de leyes sobre la materia.

30. El 12 de noviembre de 2001, al término de una reunión a nivel ministerial para examinar las amenazas contra la paz y la seguridad internacionales causadas por el terrorismo internacional, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1377 (2001), adoptó por unanimidad la Declaración sobre los esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo, aneja a la resolución. En la Declaración se insta a los Estados a que adopten medidas urgentes para aplicar plenamente la resolución 1373 (2001) del Consejo y se invita al Comité contra el Terrorismo a estudiar las formas en que pueda prestarse asistencia a los Estados para hacerlo; también se señalan especialmente, entre las demás medidas que los Estados deben tomar para aplicar plenamente la resolución 1373 (2001), las cuestiones de la financiación del terrorismo y la provisión de refugio a los grupos terroristas.

31. Por otra parte, la Asamblea General abordó, como era habitual, el tema titulado "Medidas para eliminar el terrorismo internacional". A causa de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el debate inicial en el pleno sobre el tema se abrió en la inteligencia de que el examen de sus aspectos técnicos se llevaría a cabo, como de costumbre, en la Sexta Comisión. La resolución 56/88 de la Asamblea General, relativa a las medidas para eliminar el terrorismo internacional, aprobada el 12 de diciembre de 2001 sin votación y, por consiguiente, considerada como un gran logro, difiere poco, en el fondo, de la resolución del año anterior sobre el mismo tema, aparte de la actualización necesaria y la referencia a la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. En la resolución 56/88, la Asamblea acogió con beneplácito los importantes progresos logrados en la elaboración del proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional y decidió que el Comité Especial establecido en virtud de su resolución 51/210, de 17 de diciembre de 1996, siguiera elaborando con carácter urgente el proyecto de convenio y continuara esforzándose por resolver las cuestiones pendientes en relación con la elaboración de un proyecto de convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear y que mantuviera en su programa la cuestión de convocar a una conferencia de alto nivel, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a fin de formular una respuesta organizada conjunta de la comunidad internacional al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.

32. El 19 de diciembre de 2001, la Asamblea General, en su resolución 56/160 titulada "Derechos humanos y terrorismo", que se aprobó en votación registrada, tras tener presente que

---

<sup>12</sup> Véanse el documento S/2001/935, de octubre de 2001, para la composición del Comité contra el Terrorismo; el anexo de la nota S/2001/986, de 19 de octubre de 2001, para su programa de trabajo y <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/guide.htm> para las "directrices" relativas a la presentación de informes por los Estados.

<sup>13</sup> Se puede consultar la información relativa a los informes de los Estados en: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/1373reportsEng.htm>.

<sup>14</sup> Véase S/2001/1297, de 28 de diciembre de 2001.

el terrorismo creaba un entorno que destruía el derecho de la población a vivir sin temor, reiteró su condena inequívoca de todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, por tratarse de actividades que tenían por objeto destruir los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia y que constituían una amenaza para la integridad territorial y la seguridad de los Estados, desestabilizaban gobiernos legítimamente constituidos, socavaban la sociedad civil pluralista y tenían consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de los Estados. La Asamblea también instó a la comunidad internacional a que intensificara la cooperación regional e internacional en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con los instrumentos internacionales correspondientes, incluidos los relativos a los derechos humanos.

33. El 20 de octubre de 2001, la Conferencia General de la UNESCO, convocada en París para celebrar su 31º período de sesiones, aprobó una resolución en la que rechazaba la asociación del terrorismo con cualquier religión, creencia religiosa o nacionalidad en particular, y consideraba que los actuales retos exigían una respuesta coherente y coordinada del conjunto de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Además, y tras tomar nota de que la intolerancia, la discriminación, la desigualdad, la ignorancia, la pobreza y la exclusión, entre otros factores, contribuían a crear un medio propicio para el terrorismo, afirmaba que, si bien jamás se podían justificar los actos de terrorismo, cualesquiera fueran sus motivos, la comunidad mundial necesitaba una visión global e integradora del desarrollo, basada en la observancia de los derechos humanos, para satisfacer las necesidades de las poblaciones y los sectores de la sociedad más vulnerables. Por último, expresaba su firme convencimiento de que, con arreglo a su mandato y en sus ámbitos de competencia -esto es, la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación- la UNESCO tenía el deber de contribuir a la erradicación del terrorismo, valiéndose de su carácter de organización intelectual y ética<sup>15</sup>.

34. El 23 de mayo de 2001 entró en vigor el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, adoptado por la Asamblea General el 15 de diciembre de 1997. Sesenta y tres Estados ya son Partes en el Convenio, al tiempo que otros 58 lo han firmado. El 10 de abril de 2002 entró en vigor el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, adoptado por la Asamblea General el 9 de diciembre de 1999. Hasta la fecha, 36 Estados han pasado a ser Partes en el Convenio y 132 Estados lo han firmado.

B. Información actualizada acerca de las principales actividades  
e iniciativas puestas en marcha por organizaciones regionales  
y otras organizaciones intergubernamentales

1. Unión Europea

35. El 19 de septiembre de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas aprobó dos propuestas de decisión marco del Consejo de la Unión Europea: una sobre la aproximación del derecho penal de sus Estados miembros a fin de hacer una definición común de acto de terrorismo y establecer sanciones penales comunes, y otra sobre la creación de una orden

---

<sup>15</sup> El texto completo de esta resolución (31C/Resolución 39) se puede consultar en:  
[http://www.unesco.org/confgen/press\\_rel/20100\\_terrorism.shtml](http://www.unesco.org/confgen/press_rel/20100_terrorism.shtml).

européa de detención. El documento publicado acerca de la primera propuesta, titulado "Propuesta de decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo"<sup>16</sup>, contiene un memorando explicativo, además del texto de la decisión, y tiene por finalidad hacer frente a lo que la Comisión considera lagunas legales en las medidas existentes adoptadas por las Naciones Unidas o en el Convenio Europeo para la represión del terrorismo (1977) con arreglo al mandato del Consejo de Europa para, entre otras cosas, establecer normas mínimas relativas a los elementos constitutivos y las sanciones en materia de terrorismo<sup>17</sup>. La otra propuesta, titulada "Propuesta de decisión marco del Consejo relativa a la orden europea de detención y los procedimientos de entrega entre los Estados miembros"<sup>18</sup>, tiene su origen en la sesión del Consejo Europeo en Tampere (1999) que fijó el objetivo de sustituir la extradición por un procedimiento de entrega de los autores de ataques terroristas sobre la base de una orden europea de detención.

36. El 6 de diciembre de 2001, el Consejo de la Unión Europea llegó a un acuerdo provisional sobre la propuesta de decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra el terrorismo y, los días 6 y 7 de diciembre de 2001, 14 miembros de la Unión Europea llegaron a un acuerdo sobre el proyecto de decisión marco relativa a la orden europea de detención. El 8 de enero de 2002, el Parlamento Europeo, en una nueva consulta del Consejo, aprobó por resolución legislativa ambos proyectos de decisión<sup>19</sup>. El 27 de diciembre de 2001, el Consejo de la Unión Europea aprobó cuatro actos importantes: dos posiciones comunes, una relativa a la lucha contra el terrorismo, basada en gran parte en la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y otra sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, basada en gran parte en el proyecto de decisión marco del Consejo de la Unión Europea relativa a la lucha contra el terrorismo; un Reglamento sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades, en que se exponen los detalles de la congelación de fondos y la prohibición de que se pongan recursos a disposición de personas, grupos o entidades terroristas, y una decisión de aplicación en la que se establece la lista de personas, grupos o entidades a que se aplica la congelación de fondos y la prohibición de proporcionar recursos<sup>20</sup>.

37. El 6 de febrero de 2002, el Parlamento Europeo votó por abrumadora mayoría a favor de apoyar los dos proyectos de decisión marco relativos a la lucha contra el terrorismo y a la creación de una orden europea de detención que, entretanto, el Consejo de la Unión Europea había modificado sustancialmente y, por lo tanto, se había vuelto a presentar al Parlamento Europeo. Estos dos proyectos constituyen la base legislativa de la respuesta de la Unión Europea al terrorismo y un paso adelante en el proceso de creación de un espacio judicial europeo. El proyecto de decisión marco relativa a la lucha contra el terrorismo, que contiene una

---

<sup>16</sup> Véase COM (2001) 521 final, 2001/0217 (CNS).

<sup>17</sup> *Ibid.*, párrafo 7 del preámbulo, pág. 15.

<sup>18</sup> Véase COM (2001) 522 final, 2001/0215 (CNS).

<sup>19</sup> Véase el informe del Parlamento Europeo sobre las dos propuestas, Final A5-003/2002, de 9 de enero de 2002.

<sup>20</sup> Véase Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 344, del 28 de diciembre de 2001.



definición común de varios tipos de delitos de terrorismo y graves sanciones penales, entrará en vigor en enero de 2003 mientras que se prevé que la orden europea de detención adquiera fuerza legal en enero de 2004<sup>21</sup>.

## 2. Consejo de Europa

38. Inmediatamente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América, el Consejo de Europa inició un proceso de análisis de los instrumentos jurídicos en vigor con respecto a la lucha contra el terrorismo. Así, el 12 de septiembre, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en su 763ª sesión de los Delegados de los Ministros, aprobó la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo internacional y decidió celebrar una reunión especial para examinar, entre otras cosas, el ámbito para actualizar el Convenio Europeo para la represión del terrorismo<sup>22</sup>. El Comité de Ministros, en su 109ª sesión, celebrada el 8 de noviembre de 2001, acordó adoptar rápidamente medidas para incrementar la eficacia de los instrumentos internacionales en vigor del Consejo de Europa relativos a la lucha contra el terrorismo mediante, entre otras cosas, el establecimiento de un grupo multidisciplinario sobre las medidas internacionales contra el terrorismo. En consecuencia, se pidió al grupo multidisciplinario que examinara los instrumentos internacionales del Consejo de Europa en vigor en la esfera de la lucha contra el terrorismo, en particular el Convenio Europeo para la represión del terrorismo, e informara al Comité de Ministros del Consejo de Europa de las nuevas medidas que éste podría adoptar en esa esfera.

39. En noviembre de 2001, el Consejo de Europa aprobó el Convenio Europeo relativo a la ciberdelincuencia. El Convenio es el resultado de cuatro años de labor de expertos no sólo de los Estados miembros del Consejo de Europa, sino también de los Estados Unidos, el Canadá, el Japón y otros Estados que no son miembros del Consejo de Europa. El Convenio relativo a la ciberdelincuencia fue firmado por 30 Estados en la ceremonia de apertura de la Conferencia Internacional sobre la Ciberdelincuencia, celebrada en Budapest el 23 de noviembre de 2001. El Convenio es el primer tratado internacional sobre los delitos cometidos a través de Internet u otras redes informatizadas, y se refiere en particular a la violación de los derechos de autor, el fraude relacionado con la informática, la pornografía infantil y las infracciones relacionadas con la seguridad de las redes. También incluye una serie de facultades y procedimientos, como la búsqueda de redes informatizadas y la interceptación. Su principal objetivo, enunciado en el preámbulo, es aplicar una política penal común encaminada a proteger la sociedad contra la ciberdelincuencia, en especial mediante la aprobación de una legislación apropiada y el fomento de la cooperación internacional.

40. En septiembre de 2001, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó dos textos importantes sobre el terrorismo. En su resolución 1258 (2001), la Asamblea

---

<sup>21</sup> S/2001/1297, *op. cit.*, así como Acuerdo sobre la orden europea de detención - Ya no habrá necesidad de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea, en [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/laecken\\_council/en/mandat\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/laecken_council/en/mandat_en.htm).

<sup>22</sup> Véase Consejo de Europa, Comité de Ministros, "Declaración del Comité de Ministros sobre la lucha contra el terrorismo internacional", aprobada el 12 de septiembre de 2001 en la 763ª sesión de los delegados de Ministros, en <http://cm.coe.int/ta/decl/2001/2001dec3.htm>.

Parlamentaria hizo un llamamiento a los Estados miembros del Consejo de Europa para que examinaran el ámbito de aplicación de las disposiciones legales nacionales en vigor sobre la prevención y represión del terrorismo y que consideraran con carácter urgente la posibilidad de enmendar y ampliar el Estatuto de Roma para que, entre las atribuciones de la Corte Penal Internacional, figure la competencia para conocer los actos de terrorismo internacional. En su recomendación 1534 (2001), la Asamblea Parlamentaria instó al Comité de Ministros a que suprimiera con carácter urgente el artículo 13 del Convenio Europeo para la represión del terrorismo, que concedía a los Estados contratantes el derecho a formular reservas que podrían ser contrarias al propósito del Convenio al permitir a los Estados denegar la extradición por delitos que de otro modo darían lugar a ésta. La Asamblea Parlamentaria también recomendó que el Consejo de Ministros examinara, en colaboración con los órganos de la Unión Europea, las modalidades para hacer extensiva la orden de detención de la Unión Europea a todos los Estados miembros del Consejo de Europa en materia de lucha contra el terrorismo.

41. La citada "Declaración sobre la lucha contra el terrorismo internacional", aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, preveía, entre otras cosas, dar instrucciones al Comité Permanente de Derechos Humanos del Consejo de Europa para que elaborase directrices, basadas en principios democráticos, a fin de hacer frente a los movimientos que amenazaran los valores y principios fundamentales del Consejo<sup>23</sup>. Con este propósito, el Comité Permanente de Derechos Humanos estableció un Grupo de Especialistas en Derechos Humanos y Lucha contra el Terrorismo con el mandato de elaborar para el 30 de junio de 2002, a más tardar, directrices destinadas a los Estados miembros en que se enunciaran los principios basados en la salvaguardia de los derechos humanos para que sirvieran de orientación en lo tocante a las medidas de lucha contra el terrorismo de modo que se respetaran la democracia y el imperio de la ley. En consecuencia, en febrero de 2002 el Grupo de Especialistas presentó un anteproyecto de directrices<sup>24</sup> relativas a la obligación de los Estados de proteger a todas las personas contra el terrorismo; la prohibición de medidas arbitrarias en la lucha contra el terrorismo y la legitimidad de las medidas antiterroristas; la prohibición absoluta de la tortura; las medidas de coerción preventiva; el arresto y la vigilancia; la detención y supervisión regular de la detención preventiva; los procedimientos judiciales; el castigo de las actividades terroristas; el derecho a pedir asilo; la extradición, expulsión y refoulement, y las libertades de pensamiento, de expresión, de reunión y de asociación.

### 3. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

42. A raíz de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, se han puesto en marcha importantes iniciativas en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Así, el Consejo Ministerial de la OSCE, en su novena reunión, celebrada en Bucarest los días 3 y 4 de diciembre de 2001, aprobó el Plan de Acción de Bucarest para la

---

<sup>23</sup> Véanse ibíd. y el informe de la primera reunión del Grupo de Especialistas en Derechos Humanos y la Lucha contra el Terrorismo, Comité Permanente de Derechos Humanos del Consejo de Europa, documento DH-S-TER (2001) 3 def., de 7 de diciembre de 2001.

<sup>24</sup> Documento DH-S-TER MISC 3, Estrasburgo, 18 de febrero de 2002.

Lucha contra el Terrorismo<sup>25</sup>. En el Plan de Acción, el Consejo Ministerial subrayaba que el terrorismo constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, tanto en el área de la OSCE como en cualquier otro lugar, y afirmaba que su propósito era establecer un marco para que los Estados participantes y toda la Organización adoptasen amplias medidas para combatir el terrorismo, con absoluto respeto del derecho internacional, inclusive el derecho relativo a los derechos humanos. El Plan de Acción de Bucarest tiene por objeto incrementar la interacción de los Estados, en especial mediante la ratificación de las convenciones y protocolos de las Naciones Unidas relativos al terrorismo, y reforzar la legislación nacional contra el terrorismo. En marzo de 2002, el Foro de Cooperación en materia de Seguridad (FCS) de la OSCE aprobó un itinerario para la aplicación del Plan de Acción de Bucarest para la Lucha contra el Terrorismo<sup>26</sup>. El 29 de enero de 2002, la Presidencia portuguesa de la OSCE designó al ex Ministro de Defensa de Dinamarca, Jan Troeborg, representante personal del Presidente en funciones de la OSCE para coordinar las iniciativas antiterroristas de la Organización.

43. Del 13 al 14 de diciembre de 2001, y por invitación de Kirguistán, la OSCE y la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito organizaron la Conferencia Internacional de Bishkek sobre el Fomento de la Seguridad y la Estabilidad en Asia Central: fortalecimiento de las amplias iniciativas de lucha contra el terrorismo. La Conferencia aprobó una declaración y un programa de acción. El 21 de diciembre de 2001, la OSCE presentó un informe al Comité del Consejo de Seguridad contra el Terrorismo en que se exponían los planes de acción y las declaraciones aprobados en las reuniones citadas, así como la demás información que se pedía en la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad<sup>27</sup>.

#### 4. Organización de los Estados Americanos

44. Los acontecimientos del 11 septiembre de 2001 generaron un renovado interés en los esfuerzos interamericanos para afrontar el terrorismo. Así, el 21 de septiembre de 2001, durante la 23ª reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos (OEA), los Ministros, en su resolución titulada "Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo", encomendaron al Consejo Permanente la elaboración de un proyecto de convención interamericana contra el terrorismo e instaron a los Estados a estudiar la repercusión jurídica internacional de la conducta de las autoridades gubernamentales que apoyaban con financiamiento, protección o amparo a personas y grupos terroristas<sup>28</sup>.

45. Habida cuenta de esto y de las resoluciones subsiguientes de los órganos del sistema interamericano, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) celebró dos sesiones especiales los días 15 de octubre y 29 de noviembre de 2001. Entre estas dos sesiones, varios

---

<sup>25</sup> Véase documentos de la OSCE: decisión N° 1 sobre la lucha contra el terrorismo, MC(9).DEC/1, anexo y MC.DOC/2/01, de 4 de diciembre de 2001.

<sup>26</sup> Documento FSC.DEC/5/02 de la OSCE, de 20 de marzo de 2002.

<sup>27</sup> Véase S/2002/34, de 8 de enero de 2002.

<sup>28</sup> Resolución RC.23/RES/1/01 rev.1, corr.1, de 21 de septiembre de 2001, párr. 9.

subcomités y otros órganos actuaron con diligencia para determinar las medidas antiterroristas que los Estados miembros de la OEA debían adoptar en los planos multilateral, regional, subregional y nacional, así como para elaborar un programa concreto ambicioso para el CICTE en 2002-2003. En la segunda sesión regular del CICTE celebrada del 28 al 29 de enero de 2001 en Washington D.C., las diversas delegaciones de la OEA dieron a conocer las medidas adoptadas por sus respectivos países para dar cumplimiento a la resolución de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, de 21 de septiembre de 2001, relativa al fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo.

46. Como ya se ha indicado, en esa resolución se encomendó al Consejo Permanente que elaborara un proyecto de convención interamericana contra el terrorismo. Por consiguiente, el Consejo Permanente encomendó a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos la tarea de elaborar dicho proyecto y se creó un Grupo de Trabajo con ese fin. Ya en 1995, la Comisión Jurídica Interamericana había elaborado un proyecto de convención interamericana para la prevención y eliminación del terrorismo<sup>29</sup>. El Grupo de Trabajo encargado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la elaboración del Proyecto de Convención Interamericana contra el Terrorismo reanudó sus trabajos sobre el proyecto de convención interamericana para la prevención y eliminación del terrorismo de 1995<sup>30</sup>. No obstante, el proyecto de convención elaborado por el Grupo de Trabajo y aprobado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos difería en muchos aspectos del proyecto de 1995, en particular el método usado para tipificar el crimen<sup>31</sup>. El 3 de junio de 2002, la Asamblea General de la OEA aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo<sup>32</sup>.

47. La Convención Interamericana contra el Terrorismo no crea una nueva definición del crimen de terrorismo y para tipificarlo utiliza el método de remitirse a otros instrumentos internacionales. Así, en relación con la definición del crimen de terrorismo, la Convención Interamericana hace referencia a los delitos tipificados en varios convenios y convenciones internacionales pertinentes<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Documento de la Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.G CP/CAJP-1829/01, de 27 de septiembre de 2001.

<sup>30</sup> Véase el documento de la Organización de los Estados Americanos OEA/Ser.G CP/CAJP-1848/01, de 14 de diciembre de 2001.

<sup>31</sup> Véase el documento de la Organización de los Estados Americanos OEA/Ser.G CP/CAJP-1891/02 rev.1, corr.1, de 8 de mayo de 2002.

<sup>32</sup> Véase la resolución AG/RES.1840 (XXXII-O/02), de 3 de junio de 2002.

<sup>33</sup> Véanse el artículo 2 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo y los siguientes instrumentos: Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971; Convención sobre la prevención y el castigo de los delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973; Convención internacional contra la toma de rehenes, aprobada por la

5. Otras organizaciones

48. El 11 de septiembre de 2001, la Liga de los Estados Árabes publicó el comunicado de El Cairo sobre los trágicos ataques terroristas.

49. El 11 de noviembre de 2001, paralelamente al quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Órgano Central del Mecanismo de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos de la Organización de la Unidad Africana (OUA) celebró su quinta reunión ministerial extraordinaria en Nueva York. La reunión fue convocada a petición de la República del Sudán para deliberar sobre el problema del terrorismo y estudiar los medios para que África pudiese seguir contribuyendo a los esfuerzos de la comunidad internacional para combatir el terrorismo después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Al final de las deliberaciones, el Órgano Central decidió, entre otras cosas, instar a los Estados miembros a firmar y ratificar los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo en vigor y pedirles que velaran por un seguimiento y una aplicación efectivos y una aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. Hizo también hincapié en la relevancia de la Convención de la OUA sobre la Prevención y Lucha contra el Terrorismo como parte de las actividades de la comunidad internacional para combatir el terrorismo. Además, acogió con satisfacción la Declaración contra el Terrorismo aprobada por la Cumbre Africana celebrada en Dakar el 17 de octubre de 2001, inclusive la propuesta relativa a la elaboración de un protocolo adicional de la Convención de la OUA contra el terrorismo<sup>34</sup>.

50. Del 1º al 3 de abril de 2002, la Organización de la Conferencia Islámica celebró una reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros de la Conferencia en Kuala Lumpur que aprobó la Declaración de Kuala Lumpur sobre el terrorismo internacional y el Plan de Acción<sup>35</sup>. En virtud del Plan de Acción, la Organización de la Conferencia Islámica estableció un Comité sobre el terrorismo internacional, de composición

---

Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979; Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, firmada en Viena el 3 de marzo de 1980; Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil internacional, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988; Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, hecho en Roma el 10 de marzo de 1988; Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, firmado en Montreal el 1º de marzo de 1991; Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997; Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999.

<sup>34</sup> Véase OUA, Central Organ Ministerial Communiqué on Terrorism, en <http://www.dfa.gov.za/docs/terroau.htm>.

<sup>35</sup> Véase el texto completo en [www.oic-oci.org](http://www.oic-oci.org).

abierta, integrado por los ministros de 13 Estados miembros de la Organización de la Conferencia Islámica, con el mandato de formular recomendaciones sobre, entre otras cosas, las formas de agilizar la aplicación del Código de conducta y la Convención de Lucha contra el Terrorismo Internacional de la Organización de la Conferencia Islámica.

## II. EXAMEN DE LOS COMENTARIOS, OBSERVACIONES Y DECISIONES PERTINENTES DE LOS ÓRGANOS Y MECANISMOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

51. Conviene iniciar este examen haciendo referencia a la nueva Observación general sobre los estados de emergencia (artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), aprobada por el Comité de Derechos Humanos poco antes de los atentados terroristas del 11 septiembre de 2001<sup>36</sup>. Esta observación general es muy significativa en lo que concierne a los límites que la normativa internacional de derechos humanos impone a los Estados en la lucha contra la delincuencia, y especialmente en materia de medidas contra el terrorismo.

52. Así, en opinión del Comité de Derechos Humanos los Estados Partes en el Pacto no pueden en ningún caso invocar su artículo 4 como justificación de actos que violen el derecho humanitario o las normas imperativas de derecho internacional, como, por ejemplo, la toma de rehenes, la imposición de castigos colectivos, la privación arbitraria de la libertad o la inobservancia de los principios fundamentales que garantizan un juicio imparcial, en particular la presunción de inocencia<sup>37</sup>. El Comité de Derechos Humanos ha señalado asimismo que sólo los tribunales pueden enjuiciar y condenar a una persona por un delito<sup>38</sup>. En este contexto, el Comité también ha señalado que las garantías relacionadas con la institución de la suspensión, según se definen en el artículo 4 del Pacto, se basan en los principios de legalidad y del estado de derecho inherentes al Pacto en conjunto. Además, como ciertos elementos del derecho a un juicio imparcial están explícitamente garantizados por el derecho humanitario internacional en tiempo de conflicto armado, el Comité no encuentra ninguna justificación para suspender esas garantías durante cualquier otra situación de excepción. También se destaca que debe respetarse la presunción de inocencia. A fin de proteger los derechos que no pueden ser objeto de suspensión, el derecho de acudir a la vía judicial, para que los tribunales decidan sin demora acerca de la legalidad de cualquier clase de detención, no debe ser afectado por la decisión del Estado Parte de suspender ciertas garantías del Pacto<sup>39</sup>.

53. Dado que se produjeron los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el Comité de Derechos Humanos ha tenido ocasión de examinar ciertas medidas adoptadas por los Estados en virtud de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y la compatibilidad de ellas con el

---

<sup>36</sup> Observación general N° 29 sobre los estados de emergencia (art. 4), aprobada por el Comité el 24 de julio de 2001 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11).

<sup>37</sup> *Ibíd.*, párr. 11.

<sup>38</sup> *Ibíd.*, párr. 16.

<sup>39</sup> *Ibíd.*

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así, por ejemplo, en un caso el Comité expresó preocupación por el hecho de que un Estado Parte, en su afán por cumplir su obligación de luchar contra las actividades terroristas de conformidad con esa resolución del Consejo estaba considerando la posibilidad de adoptar medidas legislativas que habrían podido tener efectos de largo alcance sobre los derechos garantizados por el Pacto, y que, en opinión del Estado Parte, podrían exigir la suspensión de algunas de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. A juicio del Comité, el Estado Parte debe velar por que cualesquiera medidas que adopte a este respecto se ajusten plenamente a las disposiciones del Pacto, inclusive, en su caso, las disposiciones en materia de suspensión que figuran en su artículo 4<sup>40</sup>.

54. En otro caso, el Comité de Derechos Humanos expresó preocupación por los efectos negativos de las medidas adoptadas a raíz del 11 de septiembre de 2001, en particular en casos relacionados con solicitantes de asilo, y recomendó que las autoridades del Estado Parte interesado garantizaran la observancia del principio de no devolución en los procedimientos de asilo y expulsión<sup>41</sup>.

55. En un tercer caso, relativo a la práctica de juzgar a los civiles en tribunales militares, el Comité de Derechos Humanos expresó preocupación por la amplia jurisdicción de los tribunales militares, que no se limitaba a las causas penales que afectaban a los miembros de las fuerzas armadas sino que también abarcaba las causas civiles y penales cuando, a juicio del ejecutivo, las circunstancias excepcionales de un caso determinado no permitían la intervención de los tribunales de jurisdicción general. En este caso, el Comité recomendó que el Estado Parte interesado adoptara las medidas legislativas necesarias para limitar la jurisdicción de los tribunales militares a los juicios de miembros de las fuerzas armadas acusados de delitos militares<sup>42</sup>.

56. El 8 de marzo de 2002, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial formuló una declaración sobre el terrorismo, en la que destacaba que las medidas para combatir el terrorismo debían ser conformes a la Carta de las Naciones Unidas y que se considerarían legítimas si respetaban los principios fundamentales y las normas universalmente reconocidas del derecho internacional, en particular la normativa internacional en materia de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. En esa declaración, el Comité también recordaba que la prohibición de la discriminación racial era una norma imperativa de derecho internacional no susceptible de derogación. Además, insistía en que debía observarse el principio de la no discriminación en todos los ámbitos, en particular en los asuntos que atañían a la libertad, la seguridad y la dignidad de la persona, la igualdad ante los tribunales y las debidas garantías procesales, así como la cooperación internacional en los asuntos judiciales y de policía en esas esferas, y expresaba la intención de vigilar, de conformidad con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, los efectos

---

<sup>40</sup> Véase CCPR/CO/73/UK, CCPR/CO/73/UKOT, de 5 de noviembre de 2001, párr. 6.

<sup>41</sup> Véase CCPR/CO/74/SWE, de 24 de abril de 2002, párr. 12.

<sup>42</sup> Véase CCPR/CO/71/UZB, de 26 de abril de 2001, párr. 15.

posiblemente discriminatorios de la legislación y las prácticas que se adoptaran en el marco de la lucha contra el terrorismo<sup>43</sup>.

57. El 10 de diciembre de 2001, y con ocasión del Día de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 17 expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos formularon una declaración conjunta en la que recordaban a los Estados sus obligaciones en virtud del derecho internacional de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en el contexto de las secuelas de los trágicos hechos ocurridos el 11 septiembre de 2001. En su declaración conjunta, los expertos independientes expresaron su profunda preocupación por la adopción o la posibilidad de adoptar leyes antiterroristas y de seguridad nacional y otras medidas que pudieran impedir el disfrute de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los expertos lamentaban las violaciones de los derechos humanos y las medidas destinadas principalmente a determinados grupos, como los defensores de los derechos humanos, migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, minorías religiosas y étnicas, activistas políticos y medios de información. También recordaban a los Estados que, en virtud de las normas internacionales de derechos humanos, algunos derechos no podían derogarse en ninguna circunstancia, como, por ejemplo, en las situaciones de urgencia, y les pidieron que adoptaran las medidas apropiadas para fomentar el respeto de derechos fundamentales tales como el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, el derecho a no ser detenido arbitrariamente, la presunción de inocencia, el derecho a un juicio con las debidas garantías, el derecho a la libertad de opinión, expresión y reunión y el derecho a solicitar asilo. Finalmente, y sobre todo, instaron a los Estados a que limitaran estrictamente las medidas que adoptaran a las exigencias de la situación, puesto que las políticas públicas debían establecer un equilibrio justo entre el disfrute por todas las personas de los derechos humanos y las libertades fundamentales, por un lado, y la legítima preocupación por la seguridad nacional e internacional, por otro, y destacaron que la lucha contra el terrorismo no debía dar lugar a violaciones de los derechos humanos, tal como los garantiza el derecho internacional<sup>44</sup>.

58. Por último, cabe señalar en especial el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un documento que invita a la reflexión y que, en cumplimiento de la resolución 48/141 de la Asamblea General, se presentó a la Comisión de Derechos Humanos en su 58º período de sesiones con el título "Los derechos humanos como marco de unión". En su informe, la Alta Comisionada expresa profunda preocupación por la inseguridad humana que reina en el mundo tras los espantosos actos terroristas del 11 de septiembre. Además aborda la compleja cuestión del equilibrio entre los derechos humanos y la seguridad desde una perspectiva de derechos humanos que sitúa el derecho y el respeto de las obligaciones en materia de derechos humanos al centro de una estrategia global y eficaz de lucha contra el terrorismo, sin dejar de reconocer al mismo tiempo las legítimas preocupaciones que surgen con respecto a la seguridad nacional e internacional. Su enfoque característico del terrorismo y de la creciente ansiedad que se vive en todo el mundo desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, basado en los derechos humanos, queda adecuadamente reflejado en el siguiente pasaje de sus observaciones finales: "A pesar de la incertidumbre mundial, es fundamental para todos preservar las normas universales de derechos humanos que se crearon

---

<sup>43</sup> Véase CERD/C/60/Misc.22/Rev.6, de 8 de marzo de 2002.

<sup>44</sup> E/CN.4/2002/75, anexo IV.



colectivamente. Los actos, métodos y prácticas del terrorismo tienen por objeto destruir esas normas. Por ello, es esencial que todos los Estados apliquen las medidas operacionales previstas en la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de manera compatible con los derechos humanos. Al mismo tiempo, la consolidación de una cultura mundial y duradera de derechos humanos, mediante la reafirmación del valor de cada ser humano, es fundamental para eliminar el terrorismo. Dicho de otro modo, la promoción y la protección de los derechos humanos ha de ser el fundamento de la estrategia de lucha contra el terrorismo"<sup>45</sup>.

### III. OBSERVACIONES FINALES

59. Desde el inicio de su labor, la Relatora Especial se ha referido a la magnitud y el ámbito de su mandato principalmente en relación con las cuestiones y los análisis jurídicos y los acontecimientos mundiales que han generado y siguen despertando el interés por el tema que se examina. Los terribles sucesos del 11 septiembre de 2001 han introducido más que nunca dimensiones nuevas y desconocidas en esas cuestiones, análisis y acontecimientos. Después de la catástrofe, el mandato ha adquirido unas dimensiones casi imposibles de asumir. Al margen de los acontecimientos del 11 septiembre, han aumentado los actos de terrorismo en todo el mundo, especialmente en relación con otras situaciones de crisis y "zonas críticas". Las respuestas al terrorismo también han sido radicales, y en ocasiones se han adoptado medidas bajo la influencia del pánico o con carácter urgente. De hecho, todavía existe un matiz de "cuasi-pánico" en buena parte de las actividades políticas y jurídicas relacionadas con el terrorismo, y, por supuesto, e igualmente importante, una reacción análoga de mucha gente en todo el mundo. Estas reacciones cercanas al pánico pueden tener graves consecuencias para el derecho internacional y la normativa de derechos humanos, así como para el derecho humanitario.

60. Se han formulado innumerables propuestas de legislación y medidas antiterroristas a nivel nacional e internacional, algunas de las cuales ya han sido aprobadas o están en vías de serlo. Es demasiado pronto para evaluar incluso las que ya se han aprobado, puesto que algunas de ellas están siendo impugnadas y se desconoce qué disposiciones sobrevivirán a la revisión judicial, si es que sobrevive alguna. Se han establecido procedimientos especiales en las Naciones Unidas, inclusive el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, pero sin limitarse a él, el cual todavía no ha incorporado la cuestión de los derechos humanos a su labor en forma significativa. Las organizaciones intergubernamentales regionales y muchos Estados también han adoptado o propuesto procedimientos especiales de lucha contra el terrorismo. Como ya se ha indicado, se han celebrado reuniones urgentes en varias áreas, convocadas por Jefes de Estado u otras autoridades gubernamentales o por dirigentes internacionales y regionales. Además, numerosas universidades de todo el mundo, organizaciones no gubernamentales y centros de estudio han organizado congresos, conferencias y coloquios especiales. Se han redactado tantos documentos oficiales y oficiosos al respecto que, a todos los efectos prácticos, resulta imposible abarcar todo lo que se considera más importante, y mucho menos leerlo todo. Dada la rapidez con que se suceden los acontecimientos incluso en el momento de preparar el presente informe, y con tantas profundas repercusiones, no ha habido tiempo suficiente para reflexionar sobre la situación, y menos aún para tratar de evaluarla

---

<sup>45</sup> Véase E/CN.4/2002/18, párr. 55.

debidamente. El hecho mismo de que el debate internacional de carácter jurídico y político, acerca de muchas de las cuestiones que examina la Relatora Especial, se haya deteriorado tan gravemente y haya suplantado el diálogo útil y pacífico ha hecho más difícil la labor, ya de por sí complicada, de ésta.

61. Las cuestiones jurídicas y el análisis de este mandato abarcan toda la gama de derechos humanos y el derecho humanitario en muchas esferas, incluida la propia definición de terrorismo, así como las medidas adoptadas en respuesta al terrorismo o las causas fundamentales de este fenómeno. Algunas de las cuestiones de derechos humanos y de derecho humanitario relacionadas con la definición de terrorismo ya venían dando lugar a una intensa polémica desde hace tiempo. Esto sucedía, en particular, en lo tocante a la cuestión del conflicto armado y la distinción, por ejemplo, entre la guerra civil y el terrorismo, o entre el uso de la fuerza en defensa del derecho de libre determinación y el terrorismo. En cambio, otras cuestiones que solían abordarse de forma más mesurada, como la responsabilidad de las violaciones del derecho humanitario tanto a nivel nacional como internacional, también han pasado a ser motivo de controversia. En muchas ocasiones, los Estados y los tratadistas, o los comentaristas, parecen haber abandonado ciertas opiniones mantenidas de larga data a favor de otras distintas. A veces, estudiosos que habían adoptado una posición parecen abandonarla por completo, sólo para modificarla más tarde o para retractarse de ella. Han surgido nuevos y radicales conflictos de ideas en algunas de las esferas básicas del derecho internacional, de difícil solución en el mejor de los casos. Sin embargo, es evidente que algunos especialistas defienden ahora posturas que incluso ellos mismos, habrían considerado ilógicas hace sólo un año, es decir, posturas que rechazan tajantemente muchos de los principios básicos del derecho internacional, la normativa de derechos humanos y el derecho humanitario que son objeto de examen por la Relatora Especial.

62. La cuestión del terrorismo subestatal ha dado lugar asimismo a un acalorado debate, que ahora gira también en torno a la condición jurídica de los miembros y los dirigentes de Al Qaeda. Si bien en un principio los Estados Miembros de las Naciones Unidas se centraron en los rasgos que diferenciaban a las organizaciones transnacionales criminales y los grupos terroristas, parece ser que ahora perciben cada vez con mayor claridad la relación simbiótica y los vínculos que los unen. El mayor acceso a la tecnología, la información y las comunicaciones ha beneficiado a las empresas criminales y a grupos terroristas como Al Qaeda, y la mundialización les ha permitido establecer redes, explotar y transferir fondos a través de las fronteras, obtener armamento y material militar y aumentar al máximo los vínculos sinérgicos con la delincuencia organizada. Algunas de las actividades y operaciones de esas organizaciones terroristas plantean actualmente nuevas cuestiones y controversias en el ámbito del derecho internacional.

63. Las cuestiones de derechos humanos y del derecho humanitario relacionadas con las medidas de lucha contra el terrorismo no habían generado ninguna polémica importante en el campo del derecho internacional antes del 11 de septiembre de 2001. Conforme a lo dispuesto en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y a su Protocolo II, los Estados pueden estar en guerra con un grupo revolucionario o insurrecto, independientemente de la legitimidad de éste. La cuestión de si los Estados pueden o no librar una guerra contra un grupo terrorista o una organización criminal multinacional nunca se había planteado antes del 11 de septiembre de 2001, se trata de una cuestión nueva que ha surgido en el contexto posterior a esa fecha, y que se ha convertido incluso en objeto de polémica. Sea cual fuere la que se le dé, es evidente que el derecho humanitario internacional se refiere a determinados "objetivos protegidos", como los

civiles no combatientes, los prisioneros de guerra, los enfermos, los heridos y grupos análogos, que no pueden ser atacados bajo ningún concepto. La única circunstancia eximente posible es que se haya cometido un error fáctico lógico. Sin embargo, ninguna regla de necesidad militar exime de responsabilidad penal a quienes cometen tales violaciones. Antes del 11 de septiembre de 2001, también era clara la necesidad de respetar plenamente todas las normas de derechos humanos al adoptar medidas antiterroristas. En el período posterior a esa fecha parece haberse renunciado a esta idea, y no son pocos los Estados y los tratadistas que sugieren que tal vez sea necesario suspender los derechos humanos para combatir el terrorismo. En este contexto, muchos aspectos de las medidas antiterroristas han pasado a ser sumamente controvertidos, con el resultado de que toda cuestión relacionada con esas medidas genera un intenso debate.

64. Otro aspecto que ha pasado a ser altamente polémico es el examen de las causas fundamentales del terrorismo; varios Estados y tratadistas insisten en que, puesto que el terrorismo no tiene ninguna justificación, no vale la pena tratar de comprender sus motivos. En cambio, sostienen que hacen falta medidas todavía más enérgicas contra los terroristas y los grupos terroristas con el fin de eliminarlos. Esta posición es acogida con consternación por la mayoría, que considera insensato prescindir del examen de las causas fundamentales del terrorismo dado que, en algunas situaciones, están directa o indirectamente relacionadas con la no realización de los derechos humanos. La Relatora Especial se inclina en favor de los que apoyan el estudio de esas causas fundamentales a fin de idear más racionalmente medios para eliminar el terrorismo. Sin embargo, este tema ya es, de por sí, demasiado amplio.

65. Algunas de las medidas adoptadas en el marco de la guerra mundial contra el terrorismo han sido motivo de consternación también para los más altos funcionarios del sistema de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Secretario General ha instado en varias ocasiones a los Estados a que protejan todos los derechos humanos, destacando que la mejor forma de prevenir el terrorismo es mostrar un mayor respeto por esos derechos, y no restringirlos. En una reciente intervención ante la Comisión de Derechos Humanos, el Secretario General afirmó lo siguiente: "Veamos por que nuestras medidas de seguridad se basen firmemente en el derecho. Al defender el Estado de derecho, debemos observar la ley"<sup>46</sup>. También señaló que el Consejo y el Comité contra el Terrorismo debían "tener especialmente en cuenta los derechos humanos al desempeñar sus funciones"<sup>47</sup>. Ya se ha puesto de relieve la preocupación que siente la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, expresada en diversos comentarios y declaraciones formulados en todo este período. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados también ha manifestado reiteradamente su inquietud por algunas medidas que, aunque adoptadas de buena fe, han causado sufrimientos a personas necesitadas de protección internacional<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Véase SG/SM/8196-HR/CN/989, de 12 de abril de 2002.

<sup>47</sup> *Ibíd.*

<sup>48</sup> Véase, por ejemplo, la declaración del Sr. Ruud Lubbers, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ante la Tercera Comisión de la Asamblea General, Nueva York, 19 de noviembre de 2001; Centro de Noticias de las Naciones Unidas, 20 de febrero de 2002: El Director del ACNUR advierte que la lucha contra el terrorismo no debe menoscabar la protección a los refugiados", y el mensaje del Sr. Lubbers a la reunión de expertos

66. Toda esta evolución se produjo después de que la Relatora Especial presentara su primer informe sobre la marcha de los trabajos a la Subcomisión en su 53º período de sesiones. Sin embargo, la Relatora Especial considera que las observaciones contenidas en ese informe siguen siendo pertinentes. Por ejemplo, en él advirtió con cierta clarividencia a la Subcomisión contra la formulación de una definición demasiado precipitada del terrorismo. También advirtió de que no se restringieran los derechos protegidos en el ámbito procesal a la presunción de inocencia, el asesoramiento letrado, a examinar e impugnar las pruebas, a conocer los cargos de la acusación y a preparar la defensa. Asimismo, aconsejó que no se utilizaran la incomunicación ni otros medios que infringieran los procedimientos de justicia penal. Muchas de las actuales medidas o proyectos legislativos de los Estados vulneran o son altamente susceptibles de vulnerar esos derechos. Resulta irónico y a la vez sorprendente que el nuevo debate sobre los derechos humanos incluya a algunos Estados y estudiosos de los derechos humanos que preconizan ahora la limitación de los mismos derechos humanos cuya posible restricción fue una de las principales preocupaciones que motivó el establecimiento de este mandato.

67. La Relatora Especial ya había concluido buena parte de su estudio incluso antes de que se celebrara el 53º período de sesiones de la Subcomisión. Es posible que parte de esa labor, e indudablemente mucho de lo que escribió durante esos años y que no incluyó en sus anteriores informes a la Subcomisión debido a los límites del número de páginas o a los plazos para la presentación de documentos, deba revisarse ahora a la luz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. El efecto catalizador del 11 de septiembre, que ha dado lugar a acontecimientos, novedades, criterios desiguales, cambios y más cambios de opinión y múltiples debates sobre los derechos humanos, el terrorismo y el "nuevo" derecho internacional, ha hecho que este mandato adquiera importancia, y resulte más difícil, en el inestable y cambiante contexto actual. Las importantes consecuencias involuntarias de la lucha mundial contra el terrorismo podrían incluso justificar cierta modificación de la orientación inicial del estudio. Sin embargo, la prudencia sugiere tomar seriamente en consideración todo cambio y consecuencia que esté remodelando el entorno actual a fin de poder afrontar eficazmente los retos que plantea el mandato.

68. Habida cuenta de lo que antecede, y de su preocupación por la serie de cuestiones que siguen requiriendo la atención de la Subcomisión, la Relatora Especial recomienda que ésta le encomiende la preparación de un informe adicional sobre la marcha de los trabajos. La Relatora Especial estima que el próximo año, con más tiempo para analizar los catastróficos acontecimientos recientes y reflexionar al respecto, cuando se hayan calmado las cosas y con algo más de distancia, podrá contribuir en forma más útil a la cuestión que se examina.

-----