



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2006/94  
16 de febrero de 2006

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
62º período de sesiones  
Tema 17 del programa provisional

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**La protección de los derechos humanos y las libertades  
fundamentales en la lucha contra el terrorismo**

**Informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos\***

**Resumen**

La sección I introduce el presente informe, recordando que en la resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos se invita a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos a que presente con regularidad a la Comisión y a la Asamblea General un informe sobre la aplicación dicha resolución. La sección II contiene información sobre las actividades de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en relación con la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, y otras novedades recientes pertinentes al mandato. La sección III esboza las bases jurídicas para la prohibición absoluta de la tortura y los malos tratos, y de la devolución cuando se utilizan esas prácticas, y sirve como marco para el examen de las cuestiones abordadas en la sección siguiente. La sección IV considera la cuestión del traslado de personas sospechosas de participar en actividades terroristas o consideradas una amenaza para la seguridad nacional y los casos de las seguridades diplomáticas, cuando se perciba que esas personas puedan estar expuestas a riesgo de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el Estado receptor. La sección V contiene conclusiones y recomendaciones que se someten a consideración de la Comisión.

---

\* Este informe se presentó después de la fecha prevista para poder incluir la información más actualizada posible.

## I. INTRODUCCIÓN

1. En la resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos se pide a la Alta Comisionada que, utilizando los mecanismos existentes, examine la cuestión de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, y formule recomendaciones generales relativas a la obligación de los Estados en este sentido. Pide también a la Alta Comisionada que asista a los procedimientos especiales de la Comisión para mejorar la coordinación y evitar la duplicación de esfuerzos, y sienta las bases para una cooperación más intensa entre el Consejo de Seguridad, su Comité contra el Terrorismo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). La resolución invita a la Alta Comisionada a presentar regularmente un informe a la Comisión y la Asamblea General sobre su aplicación.

2. Por consiguiente, en la sección II de este informe se actualiza la información sometida a la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones, de conformidad con la petición contenida en la resolución 2005/80, de que se presente un informe regular a ese órgano<sup>1</sup>. Se reseñan las actividades llevadas a cabo por la Oficina en el contexto del mandato de la Alta Comisionada, tal como se describen *supra*, y se toma nota de las últimas novedades que afectan la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. En la sección III se examinan algunas cuestiones relacionadas con el traslado de individuos sospechosos de tener vínculos con el terrorismo y la solicitud de seguridades diplomáticas contra la tortura y otros tratos y castigos crueles, inhumanos o degradantes, y se esboza la base jurídica para la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y el principio de no devolución. La sección IV examina a continuación con más detalles la cuestión del traslado de personas sospechosas de participar en actividades terroristas o consideradas una amenaza para la seguridad nacional, y las solicitudes de seguridades diplomáticas cuando hay riesgo de tortura y de malos tratos. Se analiza de qué manera esas prácticas infringen la protección de los derechos humanos y reitera que las medidas del Estado para combatir el terrorismo deben ser conformes con el derecho internacional. La sección V contiene una serie de conclusiones y recomendaciones para un examen más detenido, incluido el llamamiento a los Estados a que redoblen sus esfuerzos por erradicar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ya que estas prácticas siguen constituyendo una afrenta a la dignidad humana y los derechos.

## II. ACTIVIDADES DE LA OACNUDH Y OTRAS NOVEDADES RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

3. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha seguido analizando las repercusiones en materia de derechos humanos de las medidas adoptadas en el contexto de la lucha contra el terrorismo y preconizando que, en las políticas, leyes y prácticas de lucha contra ese fenómeno, se debe preservar el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley. La Alta Comisionada ha planteado a los Estados Partes la cuestión de la

---

<sup>1</sup> Report of the Secretary-General on protecting human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (A/60/374).

necesidad de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Su discurso del 10 de diciembre de 2005, Día de los Derechos Humanos, estuvo consagrado a dos fenómenos actuales que están teniendo un efecto agudamente corrosivo en la prohibición mundial de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes. El primero es la tendencia de solicitar "seguridades diplomáticas", supuestamente para superar el riesgo de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las personas que son trasladadas a determinados lugares en que se perciben esos riesgos. El segundo se refiere a la supuesta detención secreta de un número desconocido de personas sospechosas de participar en actos de terrorismo en lugares desconocidos. La Oficina también trabaja para garantizar que los principios, normas, reglas internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia aplicables a la protección de los derechos humanos en un contexto de lucha contra el terrorismo estén incorporados en los procesos nacionales y regionales de adopción de decisiones contra el terrorismo y, a esos efectos, coopera con otras entidades de las Naciones Unidas, Estados, organizaciones regionales y organizaciones de la sociedad civil. La Oficina del Alto Comisionado sigue participando en el grupo de trabajo establecido con miras a aplicar la estrategia mundial, anunciada por el Secretario General el 10 de marzo de 2005, para responder a la amenaza del terrorismo.

4. En agosto de 2005, la Oficina prestó apoyo al Grupo de Trabajo de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos establecido para elaborar los principios y directrices detalladas relativas a la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. En diciembre de 2005, la Oficina participó en una reunión del Comité Directivo de Derechos Humanos del Consejo de Europa para examinar las cuestiones que plantea en términos de derechos humanos la utilización de seguridades diplomáticas en el contexto de los procedimientos de expulsión, y si es adecuado concertar instrumentos jurídicos que contengan las normas mínimas para esas garantías diplomáticas.

5. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presta asistencia a los procedimientos especiales consolidando y utilizando como base sus comprobaciones y recomendaciones pertinentes a la protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Muchos de los procedimientos especiales han observado que si bien los Estados tienen el deber de proteger a sus ciudadanos contra los ataques terroristas, numerosos Estados han sancionado medidas contra el terrorismo que son incompatibles con las normas de derechos humanos reconocidas en el plano internacional. En la 11ª reunión anual de los titulares de mandatos en el marco de los procedimientos especiales de la Comisión, éstos reiteraron "las preocupaciones expresadas en su declaración de junio de 2003 respecto de las graves consecuencias que algunas medidas adoptadas en nombre de la lucha contra el terrorismo pueden tener en el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales" (E/CN.4/2005/5, anexo I). En la 12ª reunión anual de esos titulares, éstos aprobaron una declaración en que se expresaba preocupación por detenidos en la Bahía de Guantánamo y se refirieron a su solicitud formulada en 2004 al Gobierno de los Estados Unidos de América, de visitar conjuntamente a los detenidos, encarcelados o encausados por presuntos actos de terrorismo u otras violaciones, en el Iraq, en el Afganistán y la base militar de la Bahía de Guantánamo (E/CN.4/2006/4, párr. 19). Esta declaración siguió a muchas otras formuladas desde fines de 2001 por titulares de mandatos de diversos procedimientos especiales en relación con las personas detenidas en la Bahía de Guantánamo y en el contexto de los conflictos en el Afganistán y el Iraq. En el marco de varios otros procedimientos especiales, entre ellos, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el Relator Especial sobre la independencia de

los jueces y abogados, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos han dejado constancia en sus últimos informes sobre la manera en que las medidas de lucha contra el terrorismo siguen afectando negativamente los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>2</sup>. En agosto de 2005, el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes expresó públicamente su preocupación de que la práctica de recabar seguridades diplomáticas a los fines de expulsar o repatriar a personas, pese al riesgo de que sufran tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, refleja la tendencia en Europa a eludir el principio de la no devolución, reconocido internacionalmente. Advierte que las seguridades diplomáticas no son un instrumento adecuado para erradicar el riesgo de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el país receptor. La Oficina también colabora estrechamente con el recientemente designado Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (véase la resolución 2005/80 de la Comisión).

6. En lo que respecta a la cooperación con el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, el plan de revitalización para el Comité aprobado por el Consejo de Seguridad en su resolución 1535 (2004) anticipó que la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (CTED) establecería una coordinación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otras organizaciones de derechos humanos en los asuntos relacionados con la lucha contra el terrorismo. A raíz de las recomendaciones categóricas de la Oficina y otros organismos, se incluyó en la estructura orgánica de la Dirección Ejecutiva un puesto de funcionario superior de derechos humanos, que se cubrió en julio de 2005. La Oficina sigue cooperando con el Comité contra el Terrorismo y es consciente de que éste considera maneras prácticas de tener en cuenta las preocupaciones de derechos humanos en el curso de sus actividades permanentes. Con respecto a un asunto conexo, el 27 de octubre de 2005 el Comité contra el Terrorismo recibió una nota de información del nuevo Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Ésta es una novedad alentadora, y se fomenta una cooperación estrecha en el futuro para velar por que las preocupaciones en materia de derechos humanos se pongan de manifiesto al Comité contra el Terrorismo y éste las aborde en sus intercambios con los Estados.

7. La protección de los derechos humanos recibió un impulso alentador durante la Sesión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones, en que los Jefes de Estado y de Gobierno, al mismo tiempo que condenaron el terrorismo por constituir una de las mayores amenazas a la paz y la seguridad internacionales, reiteraron que cualquier medida que adopten los Estados para combatir ese fenómeno debe ajustarse a las obligaciones contraídas

---

<sup>2</sup> Report of the Working Group on arbitrary detention (E/CN.4/2005/6); Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (E/CN.4/2005/60); Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (E/CN.4/2005/7); and Report of the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders (E/CN.4/2005/101). See also the Report of the Independent expert to assist the High Commissioner in examining the question of the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (E/CN.4/2005/103).

en virtud del derecho internacional, en particular, el derecho humanitario y la legislación sobre los derechos humanos y refugiados.

### **III. RESPETO DE LA PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES Y PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN**

8. Si bien en los órganos y mecanismos internacionales y los tribunales regionales de derechos humanos han afirmado que los Estados tienen el derecho y el deber de proteger a sus ciudadanos contra los ataques terroristas, han indicado asimismo que las medidas que adopten los Estados deben ser conformes al derecho internacional humanitario y la legislación de derechos humanos y refugiados. Aunque los Estados han aceptado que sus medidas de lucha contra el terrorismo deben llevarse a cabo de conformidad con el derecho internacional, como se ha expresado últimamente en la Sesión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General en su sexagésimo período de sesiones, es evidente que en la realidad las medidas y prácticas de lucha contra el terrorismo están planteando graves amenazas al disfrute efectivo de los derechos humanos.

9. Los Estados trasladan a personas sospechosas de participación en actos de terrorismo o consideradas como amenazas a la seguridad nacional a países en los que saben, o deberían saber, que esas personas están expuestas a sufrir torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Muchos de los países receptores tienen una trayectoria de violaciones de los derechos humanos, incluso mediante la comisión de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por diversos motivos, y particularmente, debido a la propia prohibición absoluta de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y la prohibición de repatriar una persona a un país en que pueda ser víctima de esas violaciones, los Estados que envían han procurado y obtenido seguridades diplomáticas de los gobiernos receptores, de que esas personas no serán torturadas o maltratadas. En muchos casos esas seguridades han demostrado ser poco fiables e ineficaces. Las personas respecto de las cuales se habían recibido "garantías" han sido víctimas de torturas y malos tratos.

10. El derecho a no estar sometido a torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes es un derecho codificado en el derecho internacional. La tortura también está prohibida por el derecho consuetudinario y tiene categoría de *jus cogens* dentro del derecho internacional. Si bien la legislación internacional de derechos humanos permite a veces la prescripción de determinados derechos, el derecho a no ser sometido a torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes deberá respetarse en todas las circunstancias. Es un derecho absoluto y no puede suspenderse, ni siquiera en épocas de emergencia pública que amenace la vida de la nación<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Article 4 (1) of the International Covenant on Civil and Political Rights permits States parties, in time of public emergency, to take measures derogating from their obligations under the Covenant, but does not permit derogation from, inter alia, article 7 of the International Covenant on Civil and Political Rights which provides that no one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

11. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en los artículos 1 y 16, estipula una protección adicional específica contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Define la tortura como "todo acto por el cual se inflige intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia". Se pide a los Estados miembros que incorporen esta definición en su legislación interna.

12. La prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes abarca la prohibición de repatriar a una persona a un país en que deba hacer frente a un riesgo como el mencionado, con independencia del delito o la actividad sospechosa. En virtud del artículo 2 de Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura. Sin embargo, hay cada vez más pruebas de que los Estados recurren a la tortura y a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes o envían a una persona a lugares en que manifiestamente corren riesgo de torturas y de tratos o penas inhumanos, crueles o degradantes. Estas prácticas se utilizan, por ejemplo, durante los interrogatorios para conseguir informaciones de personas sospechosas de participar en actividades terroristas. También suscitan motivo de preocupación algunas condiciones de detención, ya que facilitan la perpetración de tratos o penas inhumanos, crueles o degradantes. Todo ello está causando graves violaciones de derechos humanos y un retroceso en la eliminación de las prácticas que atentan desde hace mucho contra la dignidad humana y los derechos humanos.

13. El artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes contiene el principio de no devolución, es decir, que "ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura". Para determinar si existen motivos, la Convención impone a los Estados la obligación de ponderar todas las consideraciones pertinentes, incluso si en el Estado al que se considere enviar a una persona existe un cuadro persistente de violaciones manifiestas, patentes o masivas de los derechos humanos. En el caso *Páez c. Suecia*, el Comité contra la Tortura determinó que el Estado Parte debía abstenerse de repatriar forzosamente al demandante a su país de origen, en virtud de los motivos del artículo 3. Alegó que "el texto del artículo 3 de la Convención es absoluto. Siempre que existan motivos fundados para creer que una persona estaría en peligro de ser sometida a la tortura tras ser expulsada a otro Estado, el Estado Parte tiene la obligación de no devolver a esa persona a ese Estado. El carácter de las actividades en que la persona interesada hubiera participado no puede ser una consideración material cuando se adopte una decisión en virtud del artículo 3 de la Convención"<sup>4</sup>. Esta posición fue confirmada recientemente una vez más en el caso *Sra. T. A. c. Suecia*, en que el Comité consideró que existían motivos

---

<sup>4</sup> Committee against Torture, *Gorki Ernesto Tapia Paez v. Sweden*, Communication No. 39/1996.

valederos para pensar que la Sra. T. A., una solicitante de asilo, sería sometida a torturas si volvía a su país de origen. Llegó a la conclusión de que la deportación equivaldría a una infracción al artículo 3 de la Convención<sup>5</sup>.

14. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también estipula en el artículo 7 que "nadie será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes". En su interpretación de esta disposición, el Comité de Derechos Humanos consideró que "los Estados Partes no deben exponer a las personas al peligro de ser sometidas a torturas o a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución"<sup>6</sup>. Así pues, no sólo está prohibido la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, sino también repatriar a una persona que corra ese riesgo, por cualquier método. El Comité estableció que esta salvaguardia se aplica a toda persona que esté bajo la autoridad o el control efectivo del Estado Parte aunque no se encuentre en el territorio del Estado Parte<sup>7</sup>. En 2004, el Comité examinó la comunicación de *Byahuranga c. Dinamarca* en que el autor alegaba que su expulsión del país de acogida a su país de origen equivaldría a violar los derechos que le reconoce el artículo 7 del Pacto. El Comité determinó que la orden de expulsión contra el autor, si se ponía en práctica mediante su repatriación al país de origen, constituiría una violación del artículo 7<sup>8</sup>.

15. El principio de no devolución también está contenido en la legislación internacional de refugiados, en particular, el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. El derecho internacional humanitario, en el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, prohíbe, en cualquier tiempo y lugar, los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente, los tratos crueles y la tortura y los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes. Los Protocolos Adicionales a esos Convenios, del 8 de junio de 1977, también incluyen garantías fundamentales de trato humano. La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes cometidos contra las personas amparadas por los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, se consideran infracciones graves equivalentes a crímenes de guerra<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Committee against Torture, *Ms. T.A. v. Sweden*, Communication No. 226/2003.

<sup>6</sup> Human Rights Committee, general comment No. 20 (1992) on article 7 (Prohibition of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment).

<sup>7</sup> Human Rights Committee, general comment No. 31 (2004) on the Nature of the General Legal Obligation Imposed on States parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

<sup>8</sup> Human Rights Committee, *Jonny Rubin Byahuranga v. Denmark*, Communication No. 1222/2003.

<sup>9</sup> See, for example, the Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, art. 130 and the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, art. 147 and article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court.

16. Además, la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes está plasmada en varios tratados regionales de derechos humanos, tales como el artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 5 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos. Otros instrumentos regionales, tales como la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura y la Convención Europea para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes ofrecen disposiciones mejoradas en relación con la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes e indican las medidas que deben adoptar los Estados para prevenir y sancionar esas prácticas.

17. En 1996, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso de *Chahal c. el Reino Unido* afirmó que los Estados no deben deportar a una persona a un lugar en que se exponga al riesgo de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni siquiera cuando esa persona constituya una amenaza para la seguridad nacional del Estado que envía. Alegó que "el artículo 3 [del Convenio Europeo de Derechos Humanos] consagra uno de los valores fundamentales de la sociedad democrática. El Tribunal es plenamente consciente de las inmensas dificultades que se plantean en la época moderna a los Estados para proteger a sus comunidades de la violencia terrorista. Sin embargo, aun en esas circunstancias, la Convención prohíbe en términos absolutos la tortura o los tratos o penas inhumanos o degradantes, con independencia de la conducta de la víctima". Además, señaló que no se autorizaba ninguna suspensión del artículo 3 del Pacto, ni siquiera en ocasión de emergencia pública. Y "la prohibición contenida en el artículo 3 contra los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes es igualmente absoluta en los casos de expulsión. Así pues, cada vez que hay motivos sustanciales para creer que un individuo ha de hacer frente a un auténtico riesgo de ser sometido a un trato contrario al artículo 3 si es trasladado a otro Estado, el Estado contratante tiene la responsabilidad de ampararlo contra esos tratos en caso de expulsión. En tales circunstancias, las actividades del individuo de que se trata, aunque sean e indeseables o peligrosas, no pueden ser objeto de consideración material". El Tribunal no aceptó que el Estado que envía confíe en las seguridades ofrecidas por el Estado receptor, por no estar convencido que éstas den a la persona suficientes garantías de seguridad, habida cuenta de las violaciones de los derechos humanos en el Estado receptor<sup>10</sup>.

#### **IV. TRASLADOS EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y LA PRÁCTICA DE RECABAR SEGURIDADES DIPLOMÁTICAS CON RESPECTO A PERSONAS CUANDO SE PERCIBA QUE ÉSTAS ESTARÍAN EXPUESTAS A RIESGO DE TORTURA Y DE TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES**

18. Los Estados se basan en leyes sobre lucha contra el terrorismo, extradición e inmigración para trasladar a personas no nacionales sospechosas de ser autores de actos terroristas que representan una amenaza para la seguridad, a sus países de origen o a terceros países, junto con otros métodos como la "entrega extraordinaria".

---

<sup>10</sup> European Court of Human Rights, *Chahal v. the United Kingdom*, 15 November 1996.



19. En el presente informe se utiliza la palabra "traslado" en general para denotar el desplazamiento involuntario de no nacionales a través de las fronteras, ya sea al país de origen o a un tercer país, de la custodia de un Gobierno a otro, con independencia del procedimiento utilizado y su base legal, o la ausencia de esta base. Algunos traslados (expulsiones, retiros, repatriación, devolución ("*refouler*"), extradición o deportación) pueden ser efectuados sobre la base de procedimientos contenidos en el derecho internacional o en las legislaciones de inmigración o extradición de un país, mientras que otros, como la "entrega extraordinaria", no tienen una base jurídica conocida.

20. Hay diversos motivos para el traslado de no nacionales. Entre éstos pueden mencionarse la sospecha de su participación en actividades terroristas, la evaluación de que amenazan la seguridad nacional del Estado que envía, o la finalidad de someterlo a un interrogatorio en el Estado receptor. Con frecuencia, estos traslados se llevan a cabo sobre la base de las garantías obtenidas del Estado receptor, de que esas personas no serán torturadas o sometidas a malos tratos. Algunos casos que han salido a la luz muestran que a veces esos traslados se llevan a cabo al margen de la ley, en ausencia de salvaguardias de procedimiento tales como las garantías del debido proceso y la supervisión judicial. Las personas trasladadas con frecuencia no tienen la capacidad para impugnar la legalidad de su traslado o la fiabilidad de las seguridades dadas por el Estado receptor, de que no serán víctimas de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Varios casos sobre los que ya ha recaído sentencia o que están sujetos a investigación muestran que las personas sometidas a esos traslados con seguridades han sufrido violaciones de sus derechos humanos antes, durante y después de los traslados. En tales casos, las personas han alegado de forma creíble haber sufrido graves violaciones de los derechos humanos tales como tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, incluso bajo la custodia de los agentes de policía y de seguridad del Estado receptor<sup>11</sup>. Si bien el enfoque de este informe no abarca el procedimiento utilizado para efectuar los traslados, es sin embargo importante reiterar que todos los traslados que se realicen en el marco de la lucha contra el terrorismo deben efectuarse de conformidad con los procedimientos reconocidos jurídicamente y en el respeto de los derechos concedidos a todos los individuos por el derecho internacional.

21. Es útil observar que en determinadas circunstancias se ha confiado legítimamente en las seguridades obtenidas. Por ejemplo, algunos países conservan el derecho, en los casos de extradición, de recabar seguridades de que no se impondrá a la persona la pena de muerte o que, si se impone, no se ejecutará, cuando el delito sujeto a extradición es castigado con la pena de muerte en la ley del Estado solicitante, pero esa pena no está autorizada en virtud de la ley del Estado requerido<sup>12</sup>. Algunos Estados también han recabado seguridades de que los juicios no se llevarán a cabo ante tribunales militares<sup>13</sup>. Sin embargo, habida cuenta de la prohibición

---

<sup>11</sup> Committee against Torture, *Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agiza v. Sweden*, Communication No. 233/2003. See also the Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, established 5 February 2004, available at <http://www.ararcommission.ca/eng/index.htm>.

<sup>12</sup> See for example article 6 of the Treaty on Extradition between the Government of Canada and the Government of the United States of America.

<sup>13</sup> See E/CN.4/2005/103.

absoluta de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y de la devolución, la utilización y la eficacia de las seguridades diplomáticas son motivos de grave preocupación en cuanto a la protección contra esos actos en países conocidos por recurrir a tales prácticas o por eludir el principio de la no devolución.

22. Las seguridades diplomáticas en relación con el uso de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes plantean muchos problemas. En primer lugar, en la mayoría de los casos actuales los Estados que envían y los Estados receptores son partes en tratados internacionales y regionales vinculantes que prohíben la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y el principio de devolución, en los casos en que imperan esas prácticas. Los Estados concibieron este sistema y acordaron quedar vinculados por él. Los acuerdos especiales que se conciertan fuera del sistema amenazan con socavarlo, y anular los progresos que se han alcanzado en más de medio siglo para extender a todos su ámbito y su protección.

23. En segundo lugar, no hay un entendimiento jurídico común de la expresión "seguridades diplomáticas". En sentido general se utiliza para significar que se pide a otro Estado que recupere un individuo en determinadas circunstancias. Las seguridades pueden ser verbales y escritas. A veces están contenidas en un memorando de entendimiento concertado entre los Estados. Algunas seguridades escritas ponen de manifiesto disposiciones muy generales, sin precisión jurídica. Es más, los acuerdos no incluyen ni hacen referencia a un mecanismo encargado de interpretaciones autorizadas en caso de que varíe la comprensión de sus disposiciones. Esta omisión es bastante sorprendente, especialmente cuando se han concertado entre Estados con tradiciones y sistemas culturales y jurídicos muy diferentes, y pueden plantearse conflictos de interpretaciones.

24. En tercer lugar, aunque todas las personas tienen derecho a la misma protección de los tratados en vigor, las seguridades básicamente crean un sistema dual entre los trasladados, en virtud del cual se trata de conceder una protección y una supervisión bilateral especial para unos pocos escogidos, al mismo tiempo que se pasa por alto la crítica situación de muchos otros detenidos. Pueden considerarse que, al recabar seguridades, aunque no sean eficaces, para unos pocos, mientras que otros sufren, los gobiernos que envían solamente se preocupan por su propia imagen en materia de derechos humanos y están condonando la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes al reconocer que estas prácticas existen en el Estado receptor, pero hacen caso omiso de ellas. En lugar de recabar seguridades para unos pocos, los Estados que envían actuarían en mayor armonía con las obligaciones internacionales si respetan el principio de la no devolución y ejercen presión sobre los Estados receptores para que adopten las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

25. En cuarto lugar, al parecer sólo se recaban seguridades de los países que tienen una trayectoria muy conocida de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El hecho de que se pidan esas seguridades ya muestra de por sí que en el país receptor existen la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Al ser así, el Estado que envía debería considerar nuevamente sus obligaciones de no devolución.

26. En quinto lugar, si bien los Estados receptores están sujetos a obligaciones jurídicas vinculantes de respetar y proteger los derechos humanos, con frecuencia están muy lejos de cumplir sus obligaciones, con la consiguiente violación de los derechos humanos. A menudo no disponen de sistemas eficaces para prevenir la utilización de la tortura y de tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes y castigar a sus autores. Así pues, si un gobierno no cumple con el derecho vinculante, es difícil que respete los acuerdos no vinculantes desde el punto de vista jurídico.

27. Algunos han indicado que las seguridades diplomáticas podían funcionar si se establecieran mecanismos de vigilancia eficaces después de la repatriación. Conviene observar que incluso en los casos en que la supervisión corre por cuenta de organizaciones u organismos internacionales, ello no ofrece una garantía absoluta de que la tortura no se practica, o de que lo descubran. La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes con frecuencia se producen en secreto, y sus agentes saben cómo hacer para que no se detecten. Las víctimas, por temor a represalias, muchas veces son renuentes a hablar acerca de sus sufrimientos. Así pues, es poco probable que un mecanismo de vigilancia después de la repatriación, establecido explícitamente para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tenga los efectos deseados.

28. Muchas organizaciones de derechos humanos han señalado que los mecanismos de supervisión con frecuencia carecen de las salvaguardias básicas, incluidas las entrevistas privadas con los detenidos sin aviso previo a las autoridades de la prisión y exámenes médicos a cargo de médicos independientes<sup>14</sup>. Es más, ante las crecientes pruebas de que las seguridades no funcionan, muchas organizaciones internacionales se niegan a asociarse con ellas, incluso para los fines de la vigilancia. En un memorando de entendimiento se prevé un órgano de vigilancia independiente, pero que debe ser designado por ambos lados<sup>15</sup>. Como tanto el Estado que envía como el Estado receptor tienen un interés común de que no se descubran torturas o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, mediante ese tipo de acuerdo se ejercería presión sobre el órgano de vigilancia para que no descubra que esos actos ocurren. Para prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los Estados deben aplicar salvaguardias sistemáticas en los niveles legislativo, judicial y administrativo de todo el Estado. El Relator Especial sobre la cuestión de la tortura ha indicado que "los mecanismos de vigilancia después de la repatriación contribuyen poco a reducir el riesgo de tortura y han resultado ineficaces para salvaguardar de la tortura y como mecanismo de rendición de cuentas"<sup>16</sup>. Análogamente, los esfuerzos para redactar normas mínimas para la utilización de seguridades

---

<sup>14</sup> See joint statement by Amnesty International, APT, Human Rights Watch (HRW), ICJ, International Federation of Action by Christians for the abolition of torture, IFHT, International Helsinki Federation for Human Rights and the World Organization against Torture.

<sup>15</sup> Memorandum of Understanding between the General People's Committee for Foreign Liaison and International Cooperation of the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya and the Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning the provision of assurances in respect of persons subject to deportation, signed at Tripoli on 18 October 2005.

<sup>16</sup> Interim report submitted by Special Rapporteur on the question of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Manfred Nowak (A/60/316, para. 46).

diplomáticas no daría como resultado una mayor protección de las personas sujetas a torturas o a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

29. Por último, las seguridades diplomáticas no se pueden hacer cumplir de forma coercitiva, y no hay sanciones ni consecuencias si se violan. De hecho, algunos gobiernos de Estados que envían han declarado públicamente que una vez que los sujetos están bajo la custodia del Estado receptor, el Estado que envía tiene una capacidad limitada para hacer cumplir las seguridades diplomáticas. Así pues, no se puede garantizar la seguridad del que regresa. Cuando se producen violaciones, es difícil pedir cuentas. Se sabe que los Estados han invocado "privilegios de secretos de Estado" como motivos para no cooperar con las investigaciones y divulgar información sobre los traslados y las seguridades<sup>17</sup>.

30. Varios órganos y mecanismos de derechos humanos han seguido examinando las preocupaciones específicas que plantean las seguridades diplomáticas. En mayo de 2005, un órgano internacional pronunció sentencia sobre el primer caso de "entrega extraordinaria"<sup>18</sup>. El caso, *Agiza c. Suecia*, ponía de manifiesto la debilidad de las seguridades. En 2001, el demandante, un solicitante de asilo que en su solicitud en 2000 había indicado que sería "ejecutado" si volvía a su país de origen, fue con todo expulsado por la fuerza, sobre la base de las seguridades ofrecidas por el Estado receptor, de que la persona estaría protegida de esos abusos. Pese a las seguridades y a algunos esfuerzos de vigilancia después de la repatriación por parte del Estado que enviaba, el demandante sufrió malos tratos durante el regreso y alegó haber sido torturado a su vuelta. El Comité contra la Tortura decidió que el Estado Parte había, entre otras cosas, violado su obligación de no devolución, y que las garantías que había recibido no eran suficientes para proteger a la persona contra la tortura o los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>19</sup>.

31. Hay varios informes sobre la utilización de las seguridades diplomáticas de protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo<sup>20</sup>. Algunos de estos informes fueron examinados por los relatores especiales. El actual Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, sobre la base de la labor de su predecesor<sup>21</sup>, y habida cuenta de las

---

<sup>17</sup> HRW, *Still at risk: diplomatic assurances no safeguard against torture*, April 2005 vol. 17, No. 4 (D), pp. 35-37.

<sup>18</sup> Committee against Torture, *Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agiza v. Sweden*, Communication No. 233/2003.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> See for example HRW, *Still at risk: diplomatic assurances no safeguard against torture*, April 2005 vol. 17, No. 4 (D).

<sup>21</sup> In 2002, the Special Rapporteur on the question of torture appealed to all States "to ensure that in all appropriate circumstances the persons they intend to extradite, under terrorist or other charges, will not be surrendered unless the Government of the receiving country has provided an unequivocal guarantee to the extraditing authorities that the persons concerned will not be subjected to torture or any other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment upon return, and that a system to monitor the treatment of the persons in question has been put

crecientes pruebas de la debilidad de las seguridades diplomáticas, ha llegado a la conclusión de que "las garantías diplomáticas no son dignas de crédito y son ineficaces para proteger de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y que los Estados no pueden recurrir a las garantías diplomáticas como salvaguardia contra la tortura y los malos tratos cuando haya razones fundadas para creer que una persona estaría en peligro de ser sometida a tortura o malos tratos a su regreso". Exhorta a los gobiernos a observar escrupulosamente el principio de la no devolución y a no expulsar a ninguna persona a fronteras o territorios donde puedan correr el riesgo de ser objeto de violaciones de los derechos humanos<sup>22</sup>. Esta conclusión y esta exhortación a los Estados deberían ser consideradas seriamente.

32. Persisten muchas preocupaciones por las infracciones de los derechos humanos que ocurren en el contexto de las medidas de lucha contra el terrorismo, incluso en lo que respecta a la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y el principio de no devolución. Se celebra que haya un debate abierto sobre la cuestión de las seguridades diplomáticas y que se hayan iniciado investigaciones de algunas medidas, tales como la presunta existencia de centros de detención clandestinos y el traslado de personas sin participación judicial, que amenazan la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y el principio de no devolución.

33. Es también importante reconocer algunas significativas medidas nacionales judiciales y legislativas que se han adoptado para velar por que el poder ejecutivo y las actividades contra el terrorismo sigan siendo conformes a derecho. Algunos parlamentarios han reconocido el peligro intrínseco de los traslados ilícitos, no sujetos a supervisión, y la debilidad de las seguridades diplomáticas, y han introducido leyes y enmiendas que apuntan a completar los actuales instrumentos jurídicos contra la tortura y la devolución<sup>23</sup>. Los parlamentarios están trabajando para armonizar los proyectos de ley contra el terrorismo con las normas y la jurisprudencia internacional y regional sobre derechos humanos. Han votado asimismo para respaldar la prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Los jueces han reafirmado la importancia del acceso a los tribunales para los sospechosos de acciones

---

into place with a view to ensuring that they are treated with full respect for their human dignity" (A/57/173, para. 35). However, in a subsequent report to the General Assembly, the Special Rapporteur noted that in the two years since the aforementioned report was submitted "he has come across a number of instances where there were strong indications that diplomatic assurances were not respected and that transferred persons allegedly were treated in violation of the absolute prohibition of torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The issue arises of whether the practice of resorting to assurances is not becoming a political inspired substitute for the principle of non-refoulement which, it must not be forgotten, is absolute and non-derogable". He put forward a series of factors and circumstances that should be taken into account when examining the issue of reliance on diplomatic assurances, including the situation prevailing in the receiving country and the vulnerability of the person concerned (A/59/324, para. 31).

<sup>22</sup> A/60/316, paras. 51-52.

<sup>23</sup> HRW, *Still at risk: diplomatic assurances no safeguard against torture*, April 2005 vol. 17, No. 4 (D).

terroristas y el examen judicial de las medidas y prácticas gubernamentales contra el terrorismo, en dos casos sobre los que el 28 de junio de 2004 se pronunció un fallo en que se reafirmaron estos principios fundamentales para los ciudadanos<sup>24</sup> y los no ciudadanos<sup>25</sup>. Y últimamente, ha habido un importante fallo que señala que las pruebas obtenidas mediante torturas no pueden utilizarse en los procesos judiciales<sup>26</sup>. Es alentador observar que algunos Estados han aceptado los fallos de órganos internacionales en casos relacionados con la lucha contra el terrorismo y están introduciendo cambios en su legislación y sus prácticas. En la prosecución de la lucha de los Estados contra el terrorismo, son dignos de elogio y de aliento los esfuerzos positivos por respaldar el derecho internacional.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### **34. Se someten a consideración de la Comisión las siguientes conclusiones y recomendaciones:**

- a) Las medidas adoptadas por los Estados para luchar contra el terrorismo deben ajustarse a las obligaciones que han asumido en virtud del derecho internacional, en particular, el derecho internacional humanitario y la legislación sobre derechos humanos y refugiados, así como los dictámenes y la jurisprudencia disponibles de los órganos y mecanismos internacionales y los tribunales regionales y nacionales.**
- b) Los Estados deben reafirmar su adhesión a la prohibición absoluta de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y al principio de no devolución. A esos efectos, deben examinar su legislación para velar por la conformidad con las normas internacionales, revocar las disposiciones que autorizan repatriar a una persona en situaciones o con riesgo de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y promulgar la legislación necesaria para proteger contra los traslados que ponen en peligro esta prohibición absoluta.**

---

<sup>24</sup> In *Hamdi v. Rumsfeld*, the United States Supreme Court recognized the power of the Government to detain enemy combatants, but held that the due process clause of the Fifth Amendment to the Constitution requires that United States citizens be given the opportunity to challenge the legality of their detention through habeas corpus proceedings.

<sup>25</sup> In the case of *Rasul v. Bush*, the Court ruled that the detainees at Guantanamo can have access to United States courts to challenge their detention. The Court ruled on the basis of two habeas corpus petitions which challenged the practice of the Government of the United States of holding foreign nationals in indefinite detention, without counsel and the right to a fair trial or to know the charges against them.

<sup>26</sup> Judgements - *A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* (2004) and *A and others (Appellants) (FC) and others v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)* (Conjoined Appeals), United Kingdom House of Lords, 8 December 2005.

- c) **Los Estados deben adoptar todas las medidas posibles para prevenir, sancionar y erradicar la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, incluso ratificando el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.**
- d) **Todos los traslados que se hagan en el marco de la lucha contra el terrorismo deben llevarse a cabo de conformidad con los procedimientos reconocidos por la ley y en el respeto de los derechos que el derecho internacional concede a todos los individuos, lo que incluye como mínimo una audiencia ante un órgano judicial y el derecho a presentar recurso contra el traslado.**
- e) **Los Estados deberán respetar el principio de no devolución y no basarse exclusivamente en las seguridades diplomáticas como forma de protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Deben transmitir al Comité contra la Tortura y otros órganos pertinentes toda la información de que dispongan sobre sus traslados de personas sospechosas de participar en actividades terroristas y las medidas para obtener seguridades diplomáticas.**
- f) **Varios de los ámbitos de los que se encarga de supervisar el Comité contra el Terrorismo tienen dimensiones relacionadas con los derechos humanos. Al analizar los informe de los Estados, sería importante prestar atención a determinar si las medidas adoptadas en el ámbito de los traslados socavan el derecho internacional y la prohibición absoluta de tortura, y establecen un equilibrio entre la garantía de seguridad y la protección de los derechos humanos. El Comité contra el Terrorismo debe ayudar a los Estados a cerciorarse de que las medidas para luchar contra el terrorismo se ajustan a la legislación internacional sobre derechos humanos.**
- g) **Se debe alentar al personal judicial, la sociedad civil y las organizaciones regionales a que prosigan su labor de respaldo de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.**

-----