



Asamblea General

Distr. general
17 de diciembre de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

22º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina
del Alto Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 19/19 del Consejo de Derechos Humanos. En él se destacan las novedades pertinentes que se han producido desde la presentación del último informe de la Alta Comisionada, fundamentalmente como resultado de medidas adoptadas por la Asamblea General en su sexagésimo séptimo período de sesiones; las novedades pertinentes habidas en el marco del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo; otras actividades recientes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y las actividades recientes pertinentes del Comité del Consejo de Seguridad y de su Dirección Ejecutiva.

Después se exponen algunos de los problemas experimentados, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, en relación con las garantías procesales y con el derecho a un juicio justo. Se hacen observaciones, se exponen problemas y se formulan recomendaciones en materia de buenas prácticas para reflejar los principales aspectos tratados en los debates celebrados durante los tres primeros simposios regionales de expertos organizados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que dirige el Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, dependiente del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, en colaboración con la Oficina del Equipo Especial.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Novedades.....	3–20	3
A. Actividades de la Asamblea General	3–8	3
B. Actividades del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo	9–15	5
C. Otras actividades de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.....	16–18	7
D. Otros acontecimientos: actividades del Comité contra el Terrorismo, del Consejo de Seguridad, y de la Dirección Ejecutiva del Comité	19–20	8
III. Las garantías procesales y el derecho a un juicio justo en el contexto de la lucha contra el terrorismo	21–49	9
IV. Conclusiones y recomendaciones	50–55	17

I. Introducción

1. En su resolución 19/19, el Consejo de Derechos Humanos tomó nota con reconocimiento del informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/16/50), así como de la labor llevada a cabo por la Alta Comisionada para cumplir el mandato que le confirieron la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2005/80, y la Asamblea General, en su resolución 60/158, y solicitó a la Alta Comisionada que prosiguiera su labor al respecto. El Consejo también alentó a los órganos, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas que participaban en el apoyo a la labor de lucha contra el terrorismo a que, en el marco de esa labor, continuaran facilitando la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como las garantías procesales y el estado de derecho.

2. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 19/19 del Consejo de Derechos Humanos. En él se destacan las novedades pertinentes que se han producido desde la presentación del anterior informe de la Alta Comisionada, fundamentalmente como resultado de medidas adoptadas por la Asamblea General en su sexagésimo séptimo período de sesiones, como el examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y la reunión de alto nivel sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional; las novedades pertinentes habidas en el marco del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo; otras actividades recientes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), y las actividades recientes pertinentes del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) y de su Dirección Ejecutiva. Después, como seguimiento del anterior informe de la Alta Comisionada al Consejo sobre la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, se exponen una serie de preocupaciones concretas relacionadas con el derecho a un juicio justo y a las garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Muchas de esas preocupaciones se abordaron en los debates celebrados en tres reuniones regionales de expertos organizadas recientemente por el Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, dependiente del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo. En consecuencia, en la sección III del presente informe se reflejan los aspectos más destacados de esos debates. En la sección IV se resumen las conclusiones y recomendaciones en materia de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

II. Novedades

A. Actividades de la Asamblea General

Examen de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo

3. Con la aprobación de su resolución 66/282, de 28 de junio de 2012, la Asamblea General concluyó su tercer examen bienal de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. La Alta Comisionada acoge con satisfacción la reafirmación de la Estrategia Global como claro compromiso de los Estados Miembros de promover y proteger los derechos humanos y el estado de derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo. En la resolución 66/282 se destaca la importancia de que los cuatro pilares de la Estrategia se apliquen de forma integrada y equilibrada. Al así hacerlo, se

reafirma el papel fundamental que la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales desempeña, como se refleja en el cuarto pilar, en la aplicación de todos los pilares de la Estrategia. La Alta Comisionada también se ve alentada por el reconocimiento expreso, por los Estados Miembros, del papel que la sociedad civil puede desempeñar en la aplicación de la Estrategia y por el compromiso de esos Estados de apoyar a las víctimas del terrorismo.

Reunión de alto nivel sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional

4. El 24 de septiembre de 2012, tras la aprobación de su resolución 65/32, la Asamblea General convocó una reunión de alto nivel sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional. Al dirigirse a los Estados Miembros durante esa reunión, la Alta Comisionada destacó la importancia del estado de derecho como eje fundamental de la protección de los derechos humanos y recordó los cuatro elementos principales del estado de derecho: legalidad, igualdad, rendición de cuentas y participación. También destacó la capital importancia de que los países asumieran como propios los principios del estado de derecho. Los Estados han de aplicar a nivel nacional aquello a lo que se han comprometido a nivel internacional, velando por que las normas internacionales constituyan la base sobre la que se sustente el estado de derecho en el plano nacional, particularmente en el contexto de sus actividades destinadas a prevenir y combatir el terrorismo.

5. Durante la reunión de alto nivel, los Jefes de Estado y de gobierno aprobaron una Declaración sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional¹, en la que se expone un entendimiento común del alcance y los elementos definitorios del estado de derecho. En la Declaración se reconoce que el estado de derecho se aplica a todos los Estados por igual, así como a las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas y sus órganos principales, y se destaca que el respeto y la promoción del estado de derecho y de la justicia deben guiar todas sus actividades y conferir previsibilidad y legitimidad a su actuación.

6. Todos los compromisos reflejados en la Declaración guardan una importante relación con las medidas destinadas a prevenir y combatir el terrorismo, especialmente la reafirmación expresa de que todas las medidas de lucha contra el terrorismo han de respetar las obligaciones asumidas por los Estados en virtud del derecho internacional, en particular el derecho de los derechos humanos. A este respecto, la Declaración refuerza los compromisos asumidos por los Estados Miembros en el marco de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

7. Muchos Estados Miembros y observadores aprovecharon la oportunidad brindada por la reunión de alto nivel para formular promesas concretas, voluntarias y con plazos determinados², de forma individual o colectiva, especificando las medidas concretas que adoptarían para promover el estado de derecho. Entre la lista de promesas figuraban las siguientes, entre otras: ratificar los tratados internacionales de derechos humanos y otros tratados; reforzar los sistemas de justicia penal basados en el estado de derecho; prestar apoyo a la Corte Penal Internacional; incorporar en la legislación nacional los delitos tipificados internacionalmente; mejorar el marco internacional de asistencia judicial recíproca; mejorar el acceso de los grupos desfavorecidos a la justicia, en particular mediante un mayor acceso a la asistencia jurídica gratuita; garantizar la rendición de cuentas en casos de violación de los derechos humanos y de delitos relacionados con esos

¹ A/RES/67/1.

² Algunas de las promesas responden a las recomendaciones formuladas por el Secretario General en el programa de acción detallado en el documento "En aras de la justicia: un programa de acción para reforzar el estado de derecho en los planos nacional e internacional" (A/66/749).

derechos; combatir la corrupción; apoyar y proteger los derechos humanos de las víctimas, y reforzar la administración de justicia. Muchas de esas medidas contribuirían considerablemente a hacer más eficaz un enfoque de la justicia penal basado en el estado de derecho en el contexto de la lucha contra el terrorismo, respetando los derechos humanos.

8. En la Declaración, los Estados Miembros instaron al Consejo de Seguridad a que continuara velando por que las sanciones fueran cuidadosamente focalizadas, en apoyo de objetivos claros y formuladas con cuidado a fin de minimizar la posibilidad de que se produjeran consecuencias adversas, y a que se mantuvieran y perfeccionaran unos procedimientos claros e imparciales. Varios Estados también prometieron específicamente, de forma voluntaria, formular sugerencias concretas al Consejo de Seguridad sobre posibles formas de reforzar el sistema de sanciones de las Naciones Unidas prosiguiendo la labor de mejora de unos procedimientos claros e imparciales, especialmente en lo que se refería a la mejora del alcance y del mandato del procedimiento del Ombudsman. La Alta Comisionada ha abogado sistemáticamente por un régimen de sanciones, incluidos los procedimientos para la inclusión y exclusión de nombres en las listas, que sea transparente, se base en criterios claros y disponga de unas normas en materia de prueba que sean adecuadas y explícitas y que se apliquen uniformemente. Ese régimen debe incluir un mecanismo de examen eficaz, accesible e independiente, capaz de ofrecer una reparación efectiva en caso de violación de los derechos humanos³. La Alta Comisionada insta a los Estados Miembros a tener debidamente en cuenta estos criterios al formular sugerencias para su examen por el Consejo.

B. Actividades del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo

9. La Oficina sigue liderando la labor del Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, con miras a colaborar con los Estados Miembros para que conozcan, comprendan y apliquen mejor el marco internacional de los derechos humanos y el estado de derecho en la lucha contra el terrorismo, así como para ayudarlos a aplicar las medidas previstas en el cuarto pilar de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

10. En 2011 y 2012, el Grupo de Trabajo organizó tres talleres regionales de expertos, de una serie de cuatro, sobre la forma de garantizar el derecho a un juicio justo y a garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo. El cuarto taller está previsto para principios de 2013. En la sección III *infra* se presentan los aspectos más destacados de los debates celebrados durante los tres talleres celebrados hasta la fecha.

11. En octubre de 2012, el Grupo de Trabajo también inició un nuevo proyecto de formación y de fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos para los agentes del orden que participan en la lucha contra el terrorismo. Con apoyo de los gobiernos donantes, el proyecto tiene por finalidad ayudar a los Estados Miembros a lograr que las políticas y actividades relativas a los agentes del orden respondan a las obligaciones asumidas por esos Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Entre las primeras medidas figurará la elaboración de módulos de capacitación y de otra documentación, así como la preparación de una lista de expertos que puedan, en la medida en que sea necesario, impartir capacitación y prestar asesoramiento técnico a los Estados.

³ Véase también el informe del Relator Especial a la Asamblea General sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/67/396).

12. El Grupo de Trabajo ha elaborado asimismo una serie de guías de consulta en materia de derechos humanos con las que pretende dar una orientación clara y práctica sobre medidas de lucha contra el terrorismo que respeten los derechos humanos y puedan adoptarse en determinadas esferas, así como sentar las bases de una capacitación impartida a nivel nacional y regional. El Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo ha aprobado una asignación de fondos para que las dos guías básicas de consulta en materia de derechos humanos existentes, *The Stopping and Searching of Persons* (Detención y registro de particulares) y *Security Infrastructure* (Infraestructura de seguridad), se traduzcan a todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas y se publiquen. También se ha aprobado la asignación de fondos para preparar otras guías sobre la privación de libertad en el contexto de la lucha contra el terrorismo, la adecuación de la legislación nacional antiterrorista al derecho internacional de los derechos humanos, la ilegalización de organizaciones y derecho a un juicio justo y a garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

13. En septiembre de 2012, el Grupo de Trabajo aprobó su plan de trabajo anual, en el marco del cual solicitará financiación para organizar una serie de talleres regionales sobre la promoción de la rendición de cuentas en el contexto de la lucha contra el terrorismo, aplicando un enfoque centrado en las víctimas; sobre el análisis de la legislación antiterrorista aprobada desde el 11 de septiembre de 2001 y su impacto en el disfrute de los derechos humanos, y sobre la aplicación en la práctica de la guía básica de consulta en materia de derechos humanos relativa al derecho a un juicio justo y a garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo. El Grupo de Trabajo también seguirá facilitando el intercambio de información sobre preocupaciones prioritarias en la esfera de los derechos humanos, así como sobre ejemplos de buenas prácticas de protección de esos derechos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, basándose en la experiencia adquirida a nivel nacional y regional; continuará evaluando el apoyo y la asistencia prestados actualmente a los Estados Miembros para la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, y seguirá identificando las deficiencias y los puntos débiles existentes y formulando propuestas a fin de reforzar el apoyo a los Estados Miembros para la protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo a nivel nacional. Para ello, el Grupo de Trabajo cooperará con organizaciones de la sociedad civil.

14. En cuanto al papel del ACNUDH en el Grupo de Trabajo sobre el apoyo y el reconocimiento de las víctimas del terrorismo, el Subsecretario General de Derechos Humanos actuó como ponente en una mesa redonda sobre los derechos de las víctimas del terrorismo. El acto, celebrado en Nueva York el 2 de abril de 2012, fue organizado por la Misión Permanente de España y la Oficina del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo. Durante todo el período que se examina, la Oficina ha seguido destacando las preocupaciones existentes en materia de derechos humanos y esforzándose por incorporar las normas de derechos humanos a la labor del Grupo de Trabajo, dentro del marco proporcionado por la Estrategia contra el Terrorismo y por la resolución 65/221 de la Asamblea General.

15. Como miembro del Grupo de Trabajo encargado de la gestión de fronteras en relación con la lucha contra el terrorismo, la Oficina ha realizado considerables aportaciones en materia de derechos humanos al compendio de instrumentos jurídicos, normas y prácticas recomendadas en materia de gestión de fronteras, disponible en línea, a partir del 18 de julio de 2012. La Oficina también ha tratado de lograr que se preste la debida atención a las cuestiones relativas a los derechos humanos en la iniciativa conjunta del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central destinada a elaborar un plan de acción para la aplicación de la Estrategia global contra el terrorismo en Asia Central, aprobada el 30 de noviembre de 2011. La Oficina ha participado en reuniones

regulares de información a los Estados Miembros sobre las actividades actuales de las entidades integrantes del Equipo Especial, así como en reuniones de coordinación interinstitucional del Equipo Especial.

C. Otras actividades de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

16. Por invitación del Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza, la Oficina participó en la conferencia celebrada en Interlaken, del 22 al 24 de febrero de 2012, por los miembros del Foro Mundial contra el Terrorismo, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales. En esa conferencia, el ACNUDH puso de relieve las diversas medidas adoptadas en el contexto del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas que eran de interés para el Foro Mundial contra el Terrorismo y sus distintas iniciativas. En mayo de 2012, el ACNUDH participó en la tercera reunión del Grupo de Trabajo sobre justicia penal y estado de derecho, del Foro Mundial contra el Terrorismo, que tuvo lugar en La Haya. Durante los debates celebrados en esas dos reuniones, la Oficina destacó las medidas pertinentes del ACNUDH, en particular las actividades de fomento de la capacidad destinadas a jueces, fiscales, abogados defensores y fuerzas del orden, así como la labor de los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, los procedimientos especiales de derechos humanos y el examen periódico universal. Esos mandatos contribuyen de manera crucial a que los Estados logren que sus actividades antiterroristas sean eficaces sin dejar de respetar los derechos humanos, y dan una orientación práctica y sustantiva a los efectos del Memorando de Rabat sobre buenas prácticas en cuanto a sistemas eficaces de lucha contra el terrorismo en el ámbito de la justicia penal, aprobado por el Foro Mundial contra el Terrorismo⁴. A este respecto, hay que señalar que una vinculación explícita entre esas buenas prácticas y determinadas disposiciones del derecho y las normas internacionales relativas a los derechos humanos contribuiría a aumentar su legitimidad y a lograr, conforme a la introducción del Memorando de Rabat, que las medidas de lucha contra el terrorismo aprobadas a nivel nacional sobre la base de las buenas prácticas respeten las obligaciones en materia de derechos humanos y de estado de derecho. La Oficina también contribuyó considerablemente a otras iniciativas del Foro Mundial contra el Terrorismo, cuando era procedente, para apoyar las actividades encaminadas a lograr que esas iniciativas se basaran en el derecho y las normas internacionales relativos a los derechos humanos y se ajustaran a ellos⁵. La Oficina ayudó a evaluar los enfoques de los programas de lucha contra el terrorismo en el Asia Sudoriental basados en la justicia penal y en el estado de derecho, evaluación iniciada por el Grupo de Trabajo sobre fomento de la capacidad en el Asia Sudoriental, del Foro Mundial contra el Terrorismo.

⁴ Cabe mencionar, por ejemplo, el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (A/HRC/16/50) y el informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo titulado "Diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo" (A/HRC/16/51).

⁵ Entre esas contribuciones figuran una aportación sustantiva al proyecto de Memorando de Argel sobre buenas prácticas para prevenir los secuestros terroristas y evitar la obtención de beneficios por esos secuestros, el Memorando de Madrid sobre buenas prácticas de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente después de la comisión de atentados y durante los procedimientos penales, y el proyecto de plan de acción para las víctimas del terrorismo, preparado por el Foro Mundial contra el Terrorismo, todos ellos elaborados por el Grupo de Trabajo sobre la lucha contra el extremismo violento, de ese Foro.

17. La Oficina sigue colaborando estrechamente con el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad y con su Dirección Ejecutiva. En abril de 2011, el ACNUDH contribuyó activamente a una reunión especial del Comité contra el Terrorismo con organizaciones internacionales, regionales y subregionales sobre prevención del terrorismo, organizada junto con el Consejo de Europa y celebrada en Estrasburgo. En septiembre de 2011, la Oficina participó en una reunión del Comité contra el Terrorismo celebrada en Nueva York para conmemorar la aprobación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y el establecimiento del Comité. Representantes del ACNUDH participaron también en un taller regional sobre la aplicación de la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, organizado por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y celebrado en Nairobi en noviembre/diciembre de 2011, así como en un seminario de profesionales sobre el papel de los fiscales en los casos de terrorismo, organizado por esa Dirección y celebrado en Argel en junio de 2012.

18. Entre otras actividades de la Oficina cabe citar su participación en un acto de la sociedad civil sobre detenciones por motivos de seguridad nacional en el Afganistán y el Pakistán, celebrado en Estambul del 26 al 29 de enero de 2012. En marzo de 2012, el ACNUDH contribuyó a una conferencia sobre el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho en la lucha contra el terrorismo y sobre el enjuiciamiento penal de los delitos de terrorismo, celebrada en Copenhague bajo los auspicios de la Presidencia danesa de la Unión Europea. El 8 de mayo de 2012, la Oficina participó en una mesa redonda sobre la reforma de las Naciones Unidas, el estado de derecho y la lucha contra el terrorismo celebrada en Nueva York. El 9 y el 10 de octubre de 2012, el ACNUDH participó en un taller sobre cuestiones relativas al enjuiciamiento de los casos de terrorismo, organizado conjuntamente por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y por la Secretaría del Commonwealth para jueces del Alto Tribunal Federal de Nigeria y celebrado en Londres. El 12 y el 13 de noviembre de 2012, el ACNUDH participó en una reunión celebrada en Viena por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) sobre el refuerzo de la cooperación regional, las instituciones de justicia penal y la capacidad en materia de estado de derecho para combatir el terrorismo y la radicalización que conduce al terrorismo.

D. Otros acontecimientos: actividades del Comité contra el Terrorismo, del Consejo de Seguridad, y de la Dirección Ejecutiva del Comité

19. El Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva siguen teniendo en cuenta las preocupaciones pertinentes en materia de derechos humanos en sus programas de trabajo sobre la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) del Consejo de Seguridad. Bajo la presidencia de la India, desde enero de 2011 el Comité ha venido celebrando debates temáticos sobre cuestiones relacionadas con las resoluciones y con los aspectos pertinentes de los derechos humanos. En particular, se señaló la necesidad de tener en cuenta los derechos humanos al tramitar las peticiones de extradición y de asistencia judicial recíproca, así como a la importancia de dar un trato justo al proceder a la congelación de activos de personas sospechosas de participar en la comisión de actos terroristas. En una serie de estudios mundiales preparados por el Comité y presentados al Consejo de Seguridad sobre la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) del Consejo de Seguridad por los Estados se abordaron algunas cuestiones pertinentes relativas a los derechos humanos. Además, conforme a la resolución 1963 (2010) del Consejo de Seguridad, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo vela por que se preste atención a las cuestiones pertinentes de derechos humanos en el contexto de las visitas a los países organizadas con el consentimiento del Estado Miembro visitado.

20. De conformidad con la resolución 66/171 de la Asamblea General y con la resolución 19/19 del Consejo de Derechos Humanos, el Comité y su Dirección Ejecutiva siguieron manteniendo contactos con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, y otras entidades que se ocupan de los derechos humanos. En octubre de 2011, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo celebró una sesión interna de intercambio de ideas sobre los aspectos de la aplicación de la resolución 1624 (2005) relacionados con los derechos humanos, a la que invitó al Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, al Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y al Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias. La Dirección Ejecutiva también siguió contribuyendo activamente al Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, dirigido por la Oficina, en particular participando en los tres talleres regionales sobre el derecho a un juicio justo y a garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo organizados por el ACNUDH en su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo.

III. Las garantías procesales y el derecho a un juicio justo en el contexto de la lucha contra el terrorismo

21. En su informe al Consejo (A/HRC/16/50), la Alta Comisionada expresó su profunda preocupación por las medidas adoptadas por algunos Estados en la lucha contra el terrorismo, medidas que seguían infringiendo los elementos básicos del derecho a un juicio justo o limitaban de algún otro modo el acceso a los procedimientos judiciales. Entre esas medidas figuraban la promulgación y la aplicación, en muchos Estados, de leyes con definiciones demasiado amplias y vagas de los delitos de terrorismo. Esas leyes incumplen el principio de legalidad⁶ porque no explican debidamente a qué actos se aplican o porque son tan amplias que pueden aplicarse a actos que no deberían razonablemente considerarse como actos terroristas, ni tan siquiera como delitos. La amplitud y el alcance de esas leyes también han permitido que las autoridades las apliquen de forma arbitraria y discriminatoria, y en muchos casos han llevado a violaciones del derecho a la libertad de expresión, de reunión, de asociación y de religión o de creencias, así como de los derechos en materia de garantías procesales, como el derecho a un juicio justo⁷.

22. Además, para responder a los problemas creados por la amenaza del terrorismo, algunos Estados han tratado de soslayar el sistema de justicia penal en los casos de lucha antiterrorista. Esto se ha hecho tomando medidas administrativas en ese contexto, en particular la detención administrativa, las órdenes de control, la elaboración de listas de terroristas o la aplicación de leyes sobre la inmigración o la expulsión, en vez del sistema de justicia penal. Las autoridades de algunos Estados han recurrido a la detención de personas acusadas de terrorismo sin respetar las salvaguardias establecidas en el derecho internacional para todas las personas privadas de libertad⁸. En algunas jurisdicciones se han ampliado el plazo máximo de detención preventiva aplicable a los sospechosos de terrorismo y el plazo máximo que una persona puede estar detenida sin autorización judicial o sin examen de los motivos de su detención. Ello ha hecho que en muchos lugares los acusados de actividades terroristas estuvieran detenidos durante largo tiempo sin que se formularan cargos contra ellos o sin que se los juzgara, en algunos casos sin poder recurrir a

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 15.

⁷ *Ibid.*, arts. 9, párr. 3, y 14.

⁸ El derecho internacional humanitario establece salvaguardias substancialmente similares para el enjuiciamiento de personas en el contexto de conflictos armados. Véase A/HRC/16/50, párr. 30.

un examen jurisdiccional independiente. Estas prácticas pueden violar el derecho a la libertad y el derecho a no ser sometido a prisión arbitraria previstos en el derecho internacional⁹. También hacen que aumente el riesgo de tortura y de malos tratos y dificultan la rendición de cuentas en caso de producirse contravenciones. La prisión preventiva prolongada puede también vulnerar la presunción de inocencia, poniendo en peligro el goce del derecho a un juicio justo.

23. Otras políticas y prácticas han puesto también en peligro el disfrute del derecho de los acusados de actos terroristas a un juicio justo. La utilización de testigos anónimos y la ampliación del tipo de pruebas que pueden ocultarse a la defensa de sospechosos de actividades terroristas han puesto en peligro el ejercicio del derecho a un juicio justo en algunos Estados. En algunas jurisdicciones se ha permitido la utilización de pruebas tales como confesiones obtenidas mediante tortura o malos tratos, en contravención del derecho internacional de los derechos humanos. Una serie de países han establecido, bien salas especiales o especializadas dentro de tribunales ordinarios, bien tribunales especiales, para juzgar delitos relacionados con el terrorismo, a veces de manera incompatible con las normas relativas a los derechos humanos, particularmente en la medida en que esto guarda relación con el derecho a un juicio justo por un tribunal independiente e imparcial, y también sin suficientes garantías procesales para los acusados¹⁰.

Simposios regionales de expertos sobre el derecho a un juicio justo y a garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo

24. Para hacer frente a estos problemas y proporcionar una buena orientación en lo que se refiere al derecho a un juicio justo y a garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, como Presidente del Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, ha organizado, en colaboración con la Oficina del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, una serie de simposios regionales de expertos. En esas reuniones se ha tratado de fomentar una participación útil de expertos y de profesionales regionales y nacionales que se ocupan de las garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo, los cuales podrían aportar información práctica y de primera mano sobre los problemas y las dificultades experimentados y sobre las buenas prácticas que procediera recomendar.

25. El primer simposio regional de expertos se celebró en Bangkok, en febrero de 2011, para la región del Asia Sudoriental; en febrero de 2012 tuvo lugar en Estambul un segundo simposio, para la región del Oriente Medio y del África Septentrional, y en julio de 2012 se celebró en Bruselas un tercer simposio, para la región de Europa. Está previsto celebrar una última reunión de expertos a principios de 2013.

26. Los objetivos de estos simposios regionales de expertos eran evaluar y analizar los obstáculos y los problemas encontrados en la aplicación de los requisitos relativos a un juicio justo establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos, identificar otros derechos clave para el cumplimiento de los requisitos fundamentales del derecho a un juicio justo en el contexto de la lucha contra el terrorismo, e intercambiar experiencias sobre buenas prácticas en materia de protección de los derechos humanos a ese respecto. Los simposios también dieron la oportunidad de examinar, cuando procedía, el papel que habían desempeñado los instrumentos regionales de lucha contra el terrorismo y hasta qué punto esos instrumentos se ajustaban a las normas internacionales de derechos humanos aplicables. También facilitaron el examen de la rendición de cuentas por abusos cometidos en el pasado, tanto a nivel individual como a nivel institucional, así como la celebración de

⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9.

¹⁰ Véase el informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (A/HRC/16/50).

debates orientados al futuro sobre la forma en que las instituciones y las autoridades pueden, al mismo tiempo, ser eficaces en lo que concierne a sus objetivos en la lucha contra el terrorismo y salvaguardar los derechos humanos relacionados con las garantías procesales de todas las personas sometidas a su jurisdicción.

27. Los resultados de los simposios de expertos contribuirán a la publicación, por el Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, dirigido por el ACNUDH, de una guía básica de consulta en materia de derechos humanos. Basándose en la experiencia de las buenas prácticas de distintas regiones, la publicación orientará a los Estados Miembros y a otras entidades sobre la forma óptima de garantizar el respeto del derecho a un juicio justo y a garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

28. En el presente informe se hacen algunas observaciones generales y se exponen algunos temas generales comunes, así como algunos problemas y buenas prácticas, para reflejar los principales aspectos tratados en los debates celebrados durante los tres primeros simposios regionales de expertos.

Observaciones generales

29. Una observación general hecha por los participantes en los tres simposios regionales fue que la protección de los derechos humanos y el respeto del estado de derecho contribuyen a combatir el terrorismo, en particular porque crean un clima de confianza entre los Estados y las personas sometidas a su jurisdicción, y porque hacen, por ejemplo, que las pruebas obtenidas de manera incompatible con los derechos humanos no se puedan utilizar. A la inversa, las violaciones de los derechos humanos, incluido el derecho a un juicio justo y a garantías procesales en el contexto de la lucha antiterrorista, pueden resultar contraproducentes porque pueden contribuir a que surjan unas condiciones propicias a la propagación del terrorismo.

30. En general se reconoció que los instrumentos internacionales de derechos humanos son fundamentales para la adopción de medidas eficaces de lucha contra el terrorismo en los planos nacional, regional e internacional. A este respecto, cabe recordar que en la Estrategia global contra el terrorismo se reconoce expresamente que las medidas de lucha contra el terrorismo, para que sean eficaces, han de ser compatibles con las obligaciones contraídas por el Estado en virtud del derecho internacional y en particular en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. La expresión más clara de esas obligaciones se encuentra en los tratados internacionales de derechos humanos en que los Estados son partes. En consecuencia, se alienta encarecidamente a los Estados a adherirse a todos esos instrumentos como parte de una estrategia integral y eficaz de lucha contra el terrorismo. Procediendo así, los Estados adquirirán además credibilidad y legitimidad a los ojos de la comunidad, y se establecerá una referencia clara e internacionalmente aceptada para su conducta.

31. En los debates celebrados durante los simposios regionales de expertos también se afirmó la supremacía de los enfoques de la justicia penal basados en el estado de derecho para combatir el terrorismo. Con la experiencia y las buenas prácticas, se reconoce cada vez más que los sistemas ordinarios de justicia penal pueden y deben utilizarse para juzgar a los sospechosos de delitos de terrorismo. El enjuiciamiento de terroristas conforme a las normas internacionales de derechos humanos es de capital importancia para prevenir y combatir el terrorismo. Garantiza la rendición de cuentas, llevando a los perpetradores ante la justicia, proporcionando reparación a las víctimas y actuando como elemento disuasorio de posibles actos de terrorismo. La respuesta de justicia penal al terrorismo basada en el estado de derecho también contribuye a hacer que las instituciones nacionales, regionales e internacionales rindan cuentas y sean eficaces y legítimas. Este principio está reconocido en la Estrategia global contra el terrorismo, que subraya el importante papel de las Naciones

Unidas en "el fortalecimiento del régimen jurídico internacional mediante la promoción del imperio de la ley, el respeto de los derechos humanos y sistemas eficaces de justicia penal, que constituyen la base fundamental de nuestra lucha común contra el terrorismo"¹¹.

Retos y buenas prácticas

32. En los debates celebrados en cada uno de los tres simposios regionales de expertos organizados se destacaron también algunos de los retos concretos con que se ha tropezado en relación con el derecho a un juicio justo y a garantías procesales en el contexto de la lucha contra el terrorismo, así como principios y buenas prácticas basados en las ideas, la experiencia y los conocimientos de los participantes.

Prohibición de la tortura y del maltrato

33. Por ejemplo, los participantes opinaron que el aumento del riesgo de tortura y de malos tratos en el contexto de la lucha antiterrorista era uno de los principales retos enfrentados en materia de derechos humanos. En los debates se destacó que la condición de *ius cogens* y el carácter inderogable, incluso en tiempos de emergencia, de la prohibición absoluta de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de la obligación de respetar el principio de no devolución y de los elementos fundamentales del derecho a un juicio justo reforzaban aún más la importancia de respetar estrictamente esos derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Se señaló la importancia crítica de unos mecanismos eficaces de supervisión y de vigilancia, en particular mediante la ratificación y la aplicación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, para la prevención del terrorismo. También se consideró como una salvaguardia de capital importancia la adopción de determinadas medidas concretas como la realización de reconocimientos médicos rutinarios en el momento de la detención y en el momento de la liberación. Se destacó la importante contribución del Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas a que se difundiera el conocimiento de las mejores prácticas preventivas y al intercambio de experiencias internacionales.

Legislación nacional

34. Se mencionaron como preocupaciones comunes la promulgación y aplicación de leyes de lucha contra el terrorismo demasiado amplias y la aplicación abusiva de la legislación antiterrorista por las autoridades para poner freno a actividades legítimas. Los participantes señalaron que las leyes de lucha contra el terrorismo y las medidas para su aplicación debían limitarse a combatir conductas verdaderamente terroristas, ajustándose al principio de legalidad. A este respecto se destacó la urgente necesidad de una definición universalmente reconocida, precisa y estricta de lo que constituye terrorismo, como medida para evitar la comisión de abusos a nivel nacional.

Presunción de inocencia

35. En los debates celebrados en cada uno de los simposios se destacó la importancia crítica, en el contexto de la lucha antiterrorista, del respeto de la presunción de inocencia mientras no se pruebe lo contrario conforme a la ley, y del derecho a ser tratado en consecuencia¹². Este principio básico exige que la carga de probar la culpabilidad del acusado más allá de toda duda razonable siga recayendo en la fiscalía. Como señaló el Comité de Derechos Humanos, la presunción de inocencia también vincula al poder ejecutivo, que no debe expresar públicamente su opinión sobre la culpabilidad del acusado

¹¹ Estrategia global contra el terrorismo, Plan de acción, cuarto pilar, párr. 5.

¹² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, párr. 2.

antes de que esta haya sido determinada judicialmente¹³. En el contexto de la lucha contra el terrorismo, la prisión preventiva prolongada puede también vulnerar la presunción de inocencia cuando tenga el efecto de castigar al detenido antes de que este sea sometido a juicio.

Igualdad de medios procesales

36. También se puso de relieve el principio de la igualdad de medios procesales como elemento fundamental para garantizar el respeto del derecho a un juicio justo en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Este principio exige que todas las partes en un proceso gocen de los mismos derechos en materia de procedimiento, a menos que la ley establezca distinciones y que estas puedan justificarse por causas objetivas y razonables, sin que comporten ninguna desventaja efectiva u otra injusticia para el procesado¹⁴. Este principio guarda relación, sobre todo, con una serie de aspectos relacionados con el derecho a un juicio justo, como el acceso a las pruebas, la participación en las vistas y el acceso a una representación jurídica gratuita eficaz. Durante los debates se destacaron algunos de los retos existentes en relación con este principio fundamental del derecho a un juicio justo, en particular la aplicación generalizada de la doctrina de la seguridad nacional o de los "secretos de Estado" para impedir que se revele información, la utilización como prueba de información secreta facilitada por los servicios de inteligencia, y las deposiciones de testigos anónimos. Se consideró que la utilización, en algunas jurisdicciones, de "abogados especiales" cuando estos no están permitidos, salvo en circunstancias limitadas y con autorización del juez, para comunicarse con alguien tras la recepción de elementos de prueba reservados era problemática y no constituía un medio de alcanzar un equilibrio entre los legítimos intereses de la seguridad nacional y los derechos del acusado a un juicio justo y a garantías procesales. También se mencionó la falta de recursos suficientes para esos abogados, en particular la ayuda prestada para las investigaciones por personal con las debidas competencias lingüísticas, y las autorizaciones de los servicios de seguridad.

Actividades policiales dirigidas por los servicios de inteligencia y utilización de información proporcionada por esos servicios

37. Durante los debates se expresó preocupación por la creciente utilización de información facilitada por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, así como por la aparición de "actividades policiales dirigidas por los servicios secretos", que habían hecho que aumentase la autoridad de los organismos de inteligencia, a menudo sin tenerse debidamente en cuenta las garantías procesales necesarias para la protección contra los abusos. En los casos en que la distinción entre las fuerzas del orden y los organismos de inteligencia ha quedado desdibujada al conferirse a estos organismos competencias normalmente reservadas a aquellas fuerzas, como competencias en materia de investigación, detención, encarcelamiento e interrogatorio, esas competencias han de ejercerse de conformidad con las mismas normas que se aplican a las fuerzas del orden, en particular las dimanantes del derecho internacional de los derechos humanos.

38. Los participantes señalaron la inevitable aparición de tensiones al utilizarse en los juicios información proporcionada por los servicios de inteligencia. Estos servicios operan basándose en el principio de que la información solo debe revelarse por motivos imperiosos, mientras que los juicios se basan en la necesidad de una plena divulgación. De

¹³ Véase, por ejemplo, la comunicación N° 770/1997, *Gridin c. la Federación de Rusia* (dictamen aprobado el 20 de julio de 2000).

¹⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 32 (2007), sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, párr. 13. El Comité ha reconocido expresamente que el principio es aplicable tanto a los procedimientos penales como a los procedimientos no penales.

hecho, la utilización de pruebas anónimas o confidenciales puede violar el derecho a un juicio justo, a menos que su uso esté justificado para perseguir un fin legítimo, como la protección de la seguridad pública o de la seguridad nacional, y cumpla criterios como el principio de proporcionalidad. Se recordó que, aun dándose estas circunstancias, el acusado o demandado ha de disponer siempre de información suficiente para defenderse. Asimismo, cuando lo que se pretende es utilizar en el juicio información obtenida sin respetar los derechos humanos, se socava todo el procedimiento penal. Los sistemas de justicia deben tratar de alcanzar un equilibrio entre todos estos elementos, y los tribunales, no el poder ejecutivo, deben determinar si las pretensiones estatales de que se mantenga la confidencialidad son válidas en el contexto de los procesos penales. En cualquier caso, no se debe invocar el secreto de Estado de forma que impida que se exijan responsabilidades o que se niegue a las víctimas el derecho a un recurso efectivo.

Protección de los testigos

39. A este respecto, los participantes mencionaron la importancia de adoptar, para la protección de los testigos, disposiciones innovadoras que respeten las garantías de un juicio justo, dados los particulares retos que en materia de seguridad se presentan a menudo en la lucha contra el terrorismo. Se mencionaron ejemplos de buenas prácticas para demostrar que, en consonancia con los requisitos de un juicio justo, se podía proteger a un testigo sin dejar por ello de aportar pruebas importantes para un juicio; así, se puede recurrir a testimonios por vídeo desde lugares remotos o se pueden distorsionar los testimonios orales. Para que el juicio sea justo, a veces los jueces pueden otorgar menos peso a la deposición de un testigo determinado si, por ejemplo, no hubiera sido posible someterlo a repreguntas, y especialmente si ello hubiera afectado a su credibilidad.

Independencia del poder judicial

40. Durante los debates también se subrayó el carácter indispensable de un poder judicial independiente para que el comportamiento del Estado sea legal, tanto desde el punto de vista del derecho interno como desde el punto de vista de los instrumentos internacionales aplicables. La independencia del poder judicial es de capital importancia para su credibilidad, para su legitimidad y para que imponga eficazmente la celebración de juicios justos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Cuando el poder judicial es independiente y está considerado como independiente por la población, es más probable que pueda administrar justicia de forma imparcial y digna de crédito y que los ciudadanos confíen en la calidad de sus decisiones. Una estrategia de lucha contra el terrorismo que no disponga de ese mecanismo de control clave verá radicalmente disminuida su efectividad¹⁵.

Garantías procesales de las personas privadas de libertad

41. Se consideraron fundamentales para el derecho a un juicio justo el reconocimiento de los derechos del detenido a conocer los motivos de su detención, el derecho de las familias del detenido a saber dónde se le retiene y el derecho del detenido a ponerse en contacto con un abogado y a impugnar la legalidad de su detención¹⁶. Aunque en principio los sospechosos de terrorismo gozan de todas las garantías procesales básicas, al igual que los demás acusados de actividades criminales, los participantes señalaron que en muchas jurisdicciones este principio básico ni se reconocía plenamente ni se respetaba en la práctica. Ello había hecho que se produjeran casos claros de error judicial y en particular

¹⁵ Todos los Estados Miembros reafirmaron recientemente, en la Declaración de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional (A/RES/67/1), la importancia de la independencia, de la imparcialidad y de la integridad del sistema judicial como requisito esencial para apoyar el estado de derecho y lograr que la justicia se administre sin discriminación.

¹⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 9, párr. 3, y 14.

errores de identidad, que se habrían evitado si se hubieran respetado desde el principio esos elementos del derecho a un juicio justo. Durante los debates se destacó la importancia de disponer rápidamente de asistencia jurídica gratuita, como medida de prevención de la tortura y de otros tipos de maltrato. Dado que estas prácticas pueden llevar, además, a la obtención de confesiones forzadas, el respeto de estas garantías es especialmente importante a los efectos del derecho a un juicio justo. Los participantes también destacaron la importancia de informar a las familias, particularmente en los casos en que el sospechoso detenido sea el principal sostén de la familia y en que esta pueda quedar pronto reducida a la indigencia de no preverse otras formas de asistencia.

42. Los participantes también destacaron la importancia de que se reconociera en la práctica la legitimidad del papel independiente del abogado en la defensa de las personas acusadas de terrorismo, así como de una remuneración suficiente por los servicios de asistencia jurídica prestados por los abogados defensores. Junto a una judicatura independiente, los participantes consideraron que la segunda piedra angular de todo proceso contencioso eficaz consistía en respetar el papel legítimo e independiente del abogado de la defensa y en permitirle, dentro de los límites establecidos por la ley, aducir todos los argumentos en defensa del acusado, aun cuando ello haga que el proceso sea más largo o más complejo para el tribunal. Es inaceptable que se acuse a esos abogados de cometer actos de terrorismo o de fomentar el terrorismo por defender lo más activamente posible al sospechoso o por criticar conductas abusivas del Estado o de las fuerzas del orden. Si no se respeta el papel del abogado, es difícil concebir un proceso judicial digno de crédito. Se señaló que para que se aplicase efectivamente este principio se requería que la remuneración tuviera un nivel apropiado, recurriendo de ser necesario a los servicios estatales de asistencia jurídica gratuita.

43. Algunos Estados han eludido otras garantías, como el examen jurisdiccional de la detención preventiva de las personas acusadas de un delito, redefiniendo esa detención como detención "administrativa" basada en que, a juicio de las autoridades, el inculpado puede constituir en el futuro una amenaza para la seguridad nacional, incluso en situaciones en que había sido absuelto en un proceso penal. Los participantes reconocieron las posibilidades de abuso existentes en los sistemas de detención preventiva y administrativa, así como la facilidad con que las bases para proceder a la detención podían hacerse extensivas a categorías más amplias. Esas formas de detención, aunque puede haber casos extremos en que resulten adecuadas en circunstancias muy específicas, tienen que estar claramente definidas en la ley y estar sujetas a control judicial y a exámenes independientes periódicos para que dejen de aplicarse cuando ya no sean estrictamente necesarias. La experiencia ha demostrado que el uso generalizado de esa forma de detención puede generar recelo y pérdida de confianza en las fuerzas del orden y en los cuerpos de seguridad del Estado. Es preciso esforzarse en mayor medida por limitar la utilización de las medidas de detención preventiva/administrativa a casos muy excepcionales y estrictamente regulados. Los participantes también subrayaron que el derecho a un juicio justo presupone el derecho a un juicio rápido si el inculpado era sospechoso de un delito de terrorismo reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos. Los retrasos en los procesos podían afectar a otras garantías conferidas a los detenidos por el artículo 9, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y hacer que aumentase el riesgo de reclusiones potencialmente indefinidas, lo que sería contrario al derecho internacional de los derechos humanos.

Riesgo de "medidas excepcionales"

44. Se señaló como preocupación primordial el riesgo de que las "medidas excepcionales" terminaran normalizándose. Esto puede ocurrir, en particular, si se promulgan disposiciones legislativas excepcionales de lucha contra el terrorismo que posteriormente pasen a ser permanentes, especialmente cuando no se trata de leyes aisladas

sino que se modifican leyes y procedimientos penales existentes que se concibieron para que se aplicasen en situaciones "normales", o si se utilizan tribunales especiales para juzgar causas de terrorismo u otras causas penales en circunstancias que no justificarían tal utilización. Las medidas de lucha contra el terrorismo adoptadas en tiempos de crisis o de tensión política extrema y concebidas como medidas a corto corren el riesgo de arraigarse con el tiempo y de ser aplicadas de forma rutinaria por las fuerzas del orden. También se dieron ejemplos de instrumentos de lucha contra el terrorismo que eran de gran alcance y habían sido concebidos para hacer frente a un carencia concreta en esa lucha en un determinado momento fueron aplicados posteriormente en otras esferas o utilizados de forma generalizada por las fuerzas del orden.

45. En consecuencia, se señaló que era de capital importancia estudiar periódicamente si las leyes y las prácticas en la esfera de la lucha contra el terrorismo respetaban los derechos humanos. En la medida de lo posible, esas leyes y esas prácticas debían ser conformes al principio de normalidad. De adoptarse alguna medida especial, esta también debía ser sometida a exámenes periódicos para asegurarse de que respetaba los derechos humanos y evitar que arraigase. Los participantes en los debates destacaron la importancia de los mecanismos de examen para velar por que tanto las disposiciones de lucha contra el terrorismo como su aplicación efectiva fueran específicas, necesarias, eficaces y proporcionales¹⁷.

46. Se mencionó como ejemplo de buena práctica la abolición, en algunas jurisdicciones, de los tribunales de excepción para juzgar a los sospechosos de terrorismo y la decisión de recurrir al sistema ordinario de justicia penal para ese tipo de juicios. En varios países se han podido abolir los tribunales de excepción, lo que ha hecho que aumente la confianza de la opinión pública tanto en la capacidad del gobierno para hacer frente al problema del terrorismo como en la imparcialidad de las causas penales contra los terroristas en los tribunales ordinarios. Con la supresión de esos tribunales también se ha evitado la tendencia a recurrir a ellos en circunstancias más amplias que las inicialmente previstas. Por las mismas razones, se recomendó que se procediera con cautela al establecer tribunales de excepción. Se debería dar prioridad al reforzamiento del sistema ordinario de justicia, y cada vez hay más prácticas internacionales en que basarse a ese respecto. Si se considera que el sistema ordinario de justicia penal es inadecuado para abordar los retos planteados por el juicio de personas acusadas de terrorismo, se deben adoptar medidas para reforzar ese sistema, no crear tribunales especiales. El recurso a tribunales militares o a tribunales especiales para juzgar a civiles debe ser excepcional y limitarse a los casos en que el Estado pueda demostrar que ello es necesario y está justificado por motivos serios y objetivos y que los tribunales civiles ordinarios no pueden hacerse cargo del juicio por el tipo de persona o de delito que se juzgue.

Rendición de cuentas y derechos de las víctimas

47. En los debates celebrados durante los simposios regionales de expertos se destacó la importancia fundamental de la rendición de cuentas en caso de violación de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. La falta de rendición de cuentas daña a las víctimas y al estado de derecho y repercute en la capacidad de los Estados para influir en la promoción y la protección de los derechos humanos en otras jurisdicciones y, por consiguiente, para impedir que se den unas condiciones propicias a la propagación del terrorismo y a la radicalización. A tal efecto, es necesario que los Estados lleven a cabo

¹⁷ Véase el informe del Relator Especial (A/HRC/16/51) (véase la nota 4 *supra*), párr. 20: "El examen periódico y la limitación expresa de la validez de la legislación antiterrorista son prácticas óptimas que contribuyen a dar eficacia a las facultades especiales concedidas en la lucha contra el terrorismo y a reconsiderar su necesidad, así como a evitar que las medidas extraordinarias se conviertan en normales o se perpetúen en la realidad [...]."

investigaciones prontas, independientes, imparciales y exhaustivas cuando existan pruebas fidedignas de que se han cometido violaciones de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

48. Cuando las investigaciones demuestren que se han cometido violaciones de los derechos humanos, se debe proporcionar a las víctimas una reparación efectiva. La reparación debe incluir el pago de indemnizaciones a las personas a las que se hayan denegado las garantías procesales, particularmente en casos de detención preventiva excesiva o de otros abusos. Los participantes, aun reconociendo que las prácticas nacionales en materia de indemnización diferían considerablemente, estuvieron de acuerdo en que el pago de indemnizaciones por el Estado en caso de denegación de las garantías procesales era una forma particularmente eficaz de reparación y contribuía enormemente a evitar el resentimiento de las personas lesionadas por prácticas injustas o incluso ilegales y de sus familias. En cierto modo, el pago de indemnizaciones podía considerarse como una inversión en estabilidad futura, al reconocerse la culpa del Estado y proporcionarse una forma concreta de reparación. Además de esos pagos, también se debía prestar atención a la oportuna introducción de las reformas legales necesarias para evitar los casos reiterados de violación de las garantías procesales, lo que se considera esencial para que no se repitan esos actos.

49. En los simposios regionales de expertos se destacó la importancia fundamental de los procesos de supervisión, de unos controles adecuados y de unos mecanismos de denuncia eficaces para garantizar la rendición de cuentas. Los participantes señalaron que, aunque existían distintas formas de promover la rendición de cuentas en el contexto de la lucha contra el terrorismo, entre los elementos comunes de las estrategias que habían tenido éxito figuraban unos procesos de supervisión dignos de crédito (incluso en las asambleas legislativas), unos procesos de denuncia accesibles a todos los individuos y a los que se pueda recurrir sin temor de represalias, y un reparto de poderes y de competencias entre las distintas entidades y estructuras en un sistema de controles que permita evitar una concentración indebida de poder en una única autoridad. Estos enfoques son fundamentales para que las facultades conferidas en la lucha contra el terrorismo se limiten debidamente, en forma estricta, a la consecución de determinados objetivos y no se ejerzan de forma opresiva o demasiado amplia. Aunque se reconoció el potencial que tenían los mecanismos no judiciales, también se señaló que siempre debía existir la posibilidad de que las víctimas tuvieran acceso a recursos judiciales, aunque fuera como último recurso.

IV. Conclusiones y recomendaciones

50. Los participantes en los tres simposios regionales de expertos que el Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, dependiente del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, celebró sobre las garantías procesales y el derecho a un juicio justo reconocieron los problemas existentes en este contexto, como la presión a que estaban sometidas las autoridades estatales para adoptar rápidamente medidas de seguridad a fin de prevenir y combatir el terrorismo. Sin embargo, subrayaron que la experiencia demostraba que la protección de los derechos humanos y el respeto del estado de derecho contribuían a combatir el terrorismo, particularmente al crear un clima de confianza entre los Estados y las personas sometidas a su jurisdicción, y que, a la inversa, las violaciones de los derechos humanos, en particular el derecho a un juicio justo y a las garantías procesales en el contexto de la lucha antiterrorista, podían ser contraproducentes porque podían contribuir a que surgieran unas condiciones propicias a la propagación del terrorismo.

51. La Alta Comisionada expresa su satisfacción por la ratificación de la Estrategia global contra el terrorismo, como renovado compromiso de los Estados Miembros de velar por la promoción y la protección de los derechos humanos y del estado de derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo. En su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, dependiente del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sigue decidida a apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros por mejorar el cumplimiento de las obligaciones que les impone el derecho internacional de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con los compromisos asumidos en el cuarto pilar de la Estrategia. La Alta Comisionada alienta al Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y a las entidades de él dependientes a seguir incorporando en todas sus actividades un enfoque basado en los derechos humanos y en el estado de derecho, así como a estrechar su colaboración con la sociedad civil para apoyar la aplicación de la Estrategia.

52. Los instrumentos internacionales de derechos humanos son fundamentales para la adopción de medidas eficaces de lucha contra el terrorismo a nivel nacional, regional e internacional. Se insta a los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho a hacerse partes en todos los tratados internacionales de derechos humanos, a retirar las reservas que aún mantengan y a aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, así como los procedimientos de denuncia individuales de los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos.

53. La condición de *ius cogens* y el carácter inderogable de la prohibición absoluta de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de la obligación de respetar el principio de no devolución y de los elementos esenciales del derecho a un juicio justo refuerzan aún más la importancia de respetar estrictamente esos derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Las actividades nacionales e internacionales encaminadas a erradicar la tortura han de centrarse en la prevención, en particular mediante el establecimiento de sistemas de visitas periódicas de órganos internacionales y nacionales independientes a centros de privación de libertad. La Alta Comisionada alienta a todos los Estados que aún no hayan ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura a hacerlo lo antes posible. También se alienta a los Estados Miembros a reforzar las salvaguardias contra las detenciones arbitrarias, sobre la base del modelo establecido en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

54. En el último decenio, más de 140 Estados Miembros han promulgado o modificado disposiciones legales específicas sobre la lucha contra el terrorismo. Ha llegado el momento de hacer balance y de evaluar esas disposiciones desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos. Es de capital importancia estudiar periódicamente si las leyes y las prácticas en materia de lucha contra el terrorismo respetan los derechos humanos, para lograr, en la práctica y en los hechos, que las medidas aplicadas en esa lucha sean específicas, necesarias, eficaces y proporcionales. En la medida de lo posible, las leyes y las prácticas de lucha contra el terrorismo deben ser conformes al principio de normalidad. De adoptarse alguna medida especial, esta también debe estar sometida a exámenes periódicos para asegurarse de que respeta los derechos humanos y evitar que arraigue.

55. La Alta Comisionada alienta a los Estados Miembros a seguir invirtiendo en una respuesta de justicia penal al terrorismo basada en el estado de derecho. La confianza pública en las instituciones jurídicas es fundamental para que las actividades de lucha contra el terrorismo sean dignas de crédito y eficaces a largo plazo. Ello exige que se promulguen leyes claras con un mínimo de disposiciones excepcionales o de emergencia, que se respete la independencia de los jueces y de los abogados y que el poder ejecutivo esté dispuesto a someterse a mecanismos de supervisión y de denuncia y a mecanismos de control.
