



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/18
27 de febrero de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
58º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

INFORME DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LOS DERECHOS HUMANOS Y SEGUIMIENTO DE LA CONFERENCIA
MUNDIAL SOBRE DERECHOS HUMANOS

Informe de la Alta Comisionada presentado de conformidad
con la resolución 48/141 de la Asamblea General

Los derechos humanos como marco de unión

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 7	3
I. EL EQUILIBRIO ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD.....	8 - 18	4
II. LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS Y LOS MIGRANTES: UN PROBLEMA ESPECIAL	19 - 25	7
III. DERECHOS HUMANOS: ESTRATEGIA UNIFICADORA	26 - 54	10
A. Intensificación de la cooperación internacional.....	29 - 34	10

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. (<u>continuación</u>)		
B. Consideración seria a la prevención	35 - 40	12
C. Fomento de la igualdad, la tolerancia y el respeto.....	41 - 49	13
D. Cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos.....	50 - 54	15
IV. OBSERVACIONES FINALES	55 - 59	17
<u>Anexo</u> : Propuestas de "más orientación" para la presentación de informes de conformidad con el párrafo 6 de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad.....		19

INTRODUCCIÓN

1. La inseguridad humana es una preocupación fundamental en el mundo de hoy. Los horrorosos actos terroristas del 11 de septiembre contra los Estados Unidos y sus repercusiones generaron ansiedad e inseguridad en todo el mundo. Garantizar la seguridad de todos los seres humanos del planeta es hoy día uno de los principales retos. Al abordar este problema, debemos potenciar la búsqueda de un terreno común. Los derechos humanos lo ofrecen. El respeto de la vida humana y el respeto de la dignidad humana son valores que todas las culturas y religiones comparten. En los últimos 50 años, los Estados han conseguido plasmar estos valores en amplias normas universales. Esas normas mundiales de derechos humanos han sobrevivido a la guerra fría, a los conflictos armados y a la inestabilidad económica. Constituyen la luz verde y la luz roja que orientan las acciones de los Estados. La Comisión de Derechos Humanos tiene un papel específico que desempeñar, ahora como antes, en la promoción del respeto de los derechos humanos como marco de unión ante las inseguridades a las que nos vemos enfrentados.

2. El terrorismo es una amenaza al derecho humano más fundamental, el derecho a la vida. La elaboración de un enfoque común contra el terrorismo es una forma de defender los derechos humanos. En mi calidad de Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, comparto la preocupación legítima de los Estados por asegurar que no exista, para quienes planifican, apoyan o cometen actos terroristas, ninguna posibilidad de encontrar un refugio seguro, de escapar a la justicia, de tener acceso a fondos o de perpetrar nuevos ataques. La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad crea un importante marco para la acción a este respecto.

3. Si bien el terrorismo aún no se ha definido de manera completa y autorizada a nivel internacional, los Estados ya se han puesto de acuerdo acerca de algunos de sus elementos centrales. La Asamblea General, en la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, aprobada como anexo de su resolución 49/60, de 9 de diciembre de 1995, afirmó que "los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos". Numerosas convenciones se ocupan de diversos actos de terrorismo. Una convención amplia sobre el terrorismo, como la que se está debatiendo en la Asamblea General, podría proporcionar una base más para la acción internacional. La coherencia de las disposiciones de esta futura convención con la normativa de derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados ayudará a conseguir el apoyo mundial.

4. Además de ser actos terroristas, los ataques del 11 de septiembre, por su gran envergadura y porque fueron dirigidos contra la población civil, pueden considerarse también crímenes de lesa humanidad. Todos los Estados que son víctimas de este tipo de crímenes emplean diversas medidas jurídicas para perseguir a sus autores y cómplices. El derecho penal internacional permite enjuiciar a los participantes en los crímenes de lesa humanidad. De hecho, el carácter internacional de este delito impone a todos los Estados el deber de ayudar a procesar a los sospechosos. El derecho internacional también especifica que los crímenes de lesa humanidad no prescriben, por lo que los sospechosos de haber cometido delitos de esa índole pueden ser juzgados en cualquier momento en el futuro. Los crímenes de lesa humanidad están además

sujetos a jurisdicción universal. Eso significa que cualquier Estado puede perseguir, detener y enjuiciar a las personas sospechosas de haber participado en los ataques del 11 de septiembre.

5. Una estrategia internacional eficaz de lucha contra el terrorismo debería utilizar los derechos humanos como marco de unión. La idea de que las violaciones de los derechos humanos son admisibles en determinadas circunstancias es errónea. La esencia de los derechos humanos es que la vida y la dignidad humanas no deben verse comprometidas jamás, y que ciertos actos, ya sea que los cometan agentes estatales o no estatales, no están nunca justificados para ningún fin. La normativa internacional de derechos humanos y el derecho internacional humanitario definen los límites de la conducta política y militar permisible. El enfoque irresponsable de la vida y la libertad humanas socava las medidas de lucha contra el terrorismo.

6. Los derechos humanos y el terrorismo han sido el tema principal de varias resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos en los últimos años; la última de ellas fue la resolución 2001/37. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos encomendó a uno de sus miembros la realización de un análisis a fondo de este tema; su Relatora Especial, Sra. Kalliopi K. Koufa, ya ha presentado un informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/1999/27 y un informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/2001/31)).

7. La promoción y protección de los derechos humanos es un aspecto central de toda estrategia eficaz contra el terrorismo. En el presente informe a la Comisión se analizan las políticas y estrategias que harían de los derechos humanos un marco de unión para la acción contra el terrorismo. Uno de los elementos de esta estrategia consiste en velar por que los justos equilibrios incorporados en la normativa de derechos humanos se tengan debidamente en cuenta en todos los esfuerzos por combatir el terrorismo. Otros componentes esenciales consisten en abordar en paralelo el tema más amplio de la inseguridad humana, en particular la necesidad de aumentar la cooperación internacional, trabajar seriamente en la prevención, reforzar la igualdad y el respeto y cumplir los compromisos en materia de derechos humanos.

I. EL EQUILIBRIO ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD

8. El 10 de diciembre de 2001, con ocasión del Día de los Derechos Humanos, 17 relatores especiales y expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos emitieron una declaración conjunta en la que recordaron a los Estados sus obligaciones, en virtud del derecho internacional, de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en el contexto de las repercusiones de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Los relatores especiales y los expertos expresaron su profunda preocupación por la legislación antiterrorista y de seguridad nacional y las demás medidas adoptadas o previstas, que podrían socavar el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales por todas las personas. Advirtieron contra las violaciones de los derechos humanos y las otras medidas que han afectado a grupos específicos, como los defensores de los derechos humanos, los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados, las minorías religiosas y étnicas, los activistas políticos y los profesionales de los medios de comunicación. Expresaron sus inquietudes a las autoridades competentes y les pidieron que adoptaran las medidas apropiadas para garantizar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los relatores especiales y los expertos recordaron en particular a los Estados el principio fundamental de la no discriminación, en virtud del cual toda persona tiene todos los derechos y libertades "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma,

religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

9. Velar por que las medidas contra el terrorismo no afecten a personas inocentes debe ser un componente importante de la estrategia antiterrorista. Para ello es menester que los Estados cumplan estrictamente sus obligaciones internacionales de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales. Las estrategias contra el terrorismo aplicadas antes y después del 11 de septiembre han debilitado en ocasiones los esfuerzos para aumentar el respeto de los valores comunes de los derechos humanos. En varias partes del mundo se han tomado medidas excesivas, que suprimen o restringen derechos de la persona, como los derechos a la privacidad, la libertad de pensamiento, la presunción de inocencia, el juicio imparcial, el derecho a solicitar asilo, la participación política, la libertad de expresión y el derecho de reunión pacífica. A fin de construir la sólida cultura de derechos humanos que hace falta para erradicar el terrorismo, es preciso acortar las distancias entre las normas de derechos humanos y su aplicación en la realidad.

10. La normativa de derechos humanos establece un justo equilibrio entre las legítimas preocupaciones por la seguridad nacional y las libertades fundamentales en cada caso. Estos equilibrios se reflejan en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Carta Árabe de Derechos Humanos.

11. La normativa de derechos humanos, en particular el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estipula que determinados derechos no pueden suspenderse bajo ninguna circunstancia. Esos derechos incluyen el derecho a la vida, la libertad de pensamiento, conciencia y religión, el derecho a no ser sometido a torturas o a tratamientos crueles, inhumanos o degradantes y los principios de la precisión y la no retroactividad del derecho penal, salvo si una ley posterior impone una pena más leve. La suspensión de los otros derechos sólo está permitida en las circunstancias especiales que se definen en la normativa internacional de derechos humanos: debe tratarse de medidas de carácter excepcional, estrictamente limitadas en el tiempo y a las exigencias de la situación, sujetas a un examen regular, compatibles con las demás obligaciones dimanantes del derecho internacional y que no entrañen discriminación. Cuando se aplica la suspensión, debe darse notificación de ello a los demás Estados Partes por conducto del Secretario General, indicando las disposiciones que se han suspendido y los motivos de la suspensión.

12. Incluso durante un conflicto armado, las disposiciones que se apartan de lo dispuesto en tratados tales como el Pacto sólo están permitidas en la medida en que la situación constituya una amenaza para la vida de la nación. Aun así, los Estados deben examinar cuidadosamente la justificación y legitimidad de la disposición en las circunstancias del caso. En su Observación general Nº 29 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11), el Comité de Derechos Humanos elaboró una lista de elementos que no pueden ser objeto de suspensión legítima. Entre esos elementos figuran los siguientes: el derecho de toda persona privada de libertad a ser tratada con el respeto debido a su dignidad; la prohibición de la toma de rehenes, los secuestros o la detención no reconocida; la protección de las personas pertenecientes a minorías; la prohibición de la deportación ilegal o el traslado forzoso de poblaciones; y el hecho de que "la proclamación de un estado de excepción... no podrá invocarse en caso alguno como justificación por un Estado Parte para incurrir... en

propaganda en favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia" (ibíd., párr. 13).

13. El derecho a un juicio imparcial durante un conflicto armado está garantizado explícitamente en el derecho internacional humanitario. Como aclaró el Comité de Derechos Humanos en su Observación general N° 29, los principios de la legalidad y del Estado de derecho exigen que los requisitos fundamentales de un juicio imparcial se respeten durante el estado de excepción. El Comité subrayó que es inherente a la protección de los derechos expresamente reconocidos como no susceptibles de suspensión en el párrafo 2 del artículo 4 que han de ser garantizados mediante garantías procesales, incluso, a menudo, de carácter judicial. Las disposiciones del Pacto que se refieran a las garantías procesales nunca podrán ser objeto de medidas que de alguna forma socaven la protección de los derechos que no son susceptibles de suspensión. En particular, los juicios que conduzcan a la imposición de la pena de muerte durante un estado de emergencia no deben contradecir las disposiciones del Pacto, especialmente las que se refieren al juicio imparcial. Éstas abarcan el derecho a la igualdad ante las cortes y tribunales, el derecho a una audiencia justa ante un tribunal competente, independiente e imparcial, la presunción de inocencia, el derecho del acusado a ser informado sin demora y en forma detallada, en un idioma que comprenda, de la naturaleza y las causas de la acusación formulada en su contra; el derecho a comunicarse con un defensor de su elección; el derecho a interrogar a testigos y a garantizar la comparecencia y el interrogatorio de los testigos de descargo; y el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo o a confesarse culpable.

14. Además, la normativa de derechos humanos exige que, en las circunstancias excepcionales en que está permitido limitar algunos derechos con fines legítimos y definidos, distintos de los de una emergencia, se apliquen los principios de la necesidad y la proporcionalidad. Las medidas adoptadas deben ser apropiadas para alcanzar el objetivo y crear la menor molestia posible. La discreción concedida a determinadas autoridades para la adopción de medidas no debe ser ilimitada. El principio de la no discriminación debe respetarse en todo momento, y deben desplegarse esfuerzos especiales para salvaguardar los derechos de los grupos vulnerables. Las medidas antiterroristas orientadas hacia grupos étnicos o religiosos específicos son contrarias a los derechos humanos y entrañan el riesgo adicional de un recrudecimiento de la discriminación y el racismo.

15. El Comité de Derechos Humanos ha formulado varias otras declaraciones de política que pueden ayudar a los gobiernos a adoptar medidas contra el terrorismo que sean compatibles con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Por ejemplo, el Comité ha planteado en reiteradas ocasiones su preocupación, en el contexto de la adhesión de los Estados al artículo 9 del Pacto (derecho a la libertad y la seguridad personales), por la tendencia a ampliar y prorrogar las facultades de arresto y detención. Ha declarado que el período de detención hasta que la persona sea llevada ante un juez u otro funcionario no debe exceder de "unos pocos días", y ha criticado con frecuencia la ampliación de la jurisdicción de los tribunales militares a los civiles y el uso de "jueces sin rostro", en el contexto de su examen de los artículos 14 y 15 sobre el derecho a un juicio imparcial.

16. La tortura está absolutamente prohibida en toda circunstancia. En el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes se declara que "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". El artículo 3 de la Convención también establece la prohibición absoluta de expulsar, devolver o extraditar a una persona a otro Estado cuando exista el riesgo de que sea objeto de tortura. En varios casos, el Comité contra la Tortura ha observado que la mayoría de las denuncias de tortura se refieren a personas que han sido acusadas o condenadas en relación con actos terroristas. El Comité ha identificado varias medidas que comúnmente contribuyen a la práctica de la tortura. Entre ellas figuran el amplio alcance de las facultades de arresto y detención concedidas a la policía; la coincidencia parcial de la jurisdicción de diversos organismos de la policía y de seguridad; la detención en centros secretos; la falta o insuficiencia de infraestructura jurídica para atender las denuncias de tortura; la existencia de amplias facultades en relación con la prisión provisional; el uso de la detención administrativa o preventiva por prolongados períodos de tiempo; la falta de un registro central de los detenidos; la injerencia en las atribuciones del fiscal para investigar las denuncias de tortura; y la denegación de acceso a abogados, familiares y personal médico.

17. El 22 de noviembre de 2001, el Comité contra la Tortura emitió una declaración (CAT/C/XXVII/Misc.7) en la que recordó a los Estados Partes en la Convención que la mayoría de las obligaciones contraídas al ratificar la Convención no eran susceptibles de suspensión. Tras expresar su más absoluta condena de los ataques terroristas del 11 de septiembre y sus "sinceras condolencias a las víctimas, nacionales de unos 80 países, muchos de ellos Estados Partes en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes", el Comité puso de relieve las obligaciones que figuran en el artículo 2, mencionadas *supra*, y en el artículo 15, por el que se prohíbe la invocación como prueba, salvo en contra del torturador, de ninguna confesión extraída mediante tortura, así como en el artículo 16, en que se prohíben los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. El Comité declaró que esas disposiciones debían observarse en toda circunstancia. El Comité expresó su confianza en que, cualesquiera fuesen las respuestas a la amenaza del terrorismo internacional que adoptaran los Estados Partes, esas respuestas debían estar en concordancia con las obligaciones contraídas al ratificar la Convención contra la Tortura.

18. Las personas menores de 18 años disfrutaban de toda la gama de derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Convención, que ha sido ratificada por casi todos los Estados del mundo, no permite la suspensión de los derechos. Como se estipula claramente en el artículo 38, la Convención se aplica en las situaciones de emergencia. Todos los derechos del niño amparados por la Convención deben protegerse incluso en situaciones de emergencia. Particular importancia reviste el reconocimiento de que todo niño tiene el derecho inmanente a la vida. Esto abarca la prohibición de imponer la pena de muerte a delitos cometidos por personas menores de 18 años, norma que no debe pasarse por alto bajo ninguna circunstancia. También revisten interés las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).

II. LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS Y LOS MIGRANTES: UN PROBLEMA ESPECIAL

19. Los refugiados y los migrantes ya eran grupos vulnerables en diversas partes del mundo antes del 11 de septiembre, y su vulnerabilidad aumentó después de ese día. No cabe duda de que los Estados tienen el derecho, incluso el deber, de velar por que su territorio no se convierta en un refugio seguro para los terroristas y por que ni sus ciudadanos ni los extranjeros abusen

cínicamente de los derechos y libertades para favorecer actos terroristas. Sin embargo, los solicitantes de asilo que han huido de situaciones de verdadera persecución y violencia, que a menudo incluyen actos de terrorismo, no deben convertirse en víctimas de las severas políticas contra el terrorismo. Los migrantes, incluso los indocumentados, también tienen el derecho de ser protegidos contra la violencia, la discriminación y las medidas extremas. Las actividades organizadas por el ACNUDH para celebrar el Día de los Derechos Humanos 2001 comprendieron un debate de expertos sobre la situación de los refugiados y los migrantes después del 11 de septiembre. El debate fue organizado conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Se realizó en el contexto del seguimiento de la Declaración y Programa de Acción de Durban (A/CONF.189/12, cap. I), adoptados en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

20. En la Declaración de Durban los Estados afirmaron su compromiso de respetar y aplicar las obligaciones humanitarias relacionadas con la protección de los refugiados, los solicitantes de asilo, los repatriados y las personas internamente desplazadas. La Declaración señala la importancia de la solidaridad internacional, de la distribución de la carga y de la cooperación para la protección de los refugiados, y reafirma que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y su Protocolo de 1967 siguen siendo la base del régimen internacional de los refugiados.

21. El ACNUR ha subrayado que la aplicación correcta de las disposiciones de la Convención de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados excluye de la protección concedida a los refugiados a las personas respecto de las cuales hay motivos fundados para considerar que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un crimen de lesa humanidad, o graves delitos comunes, o actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. Los delitos comunes graves comprenden, según la interpretación corriente, los actos terroristas. Sin embargo, el ACNUR ha hecho hincapié en que la participación de una persona en crímenes de ese tipo debe determinarse caso por caso. Por lo tanto, no debe procederse al rechazo sumario o colectivo de las solicitudes de asilo en las fronteras o en los puntos de entrada, ya que ello puede equivaler a una devolución. Cada caso debe evaluarse sobre la base de los hechos, y toda persona que solicite asilo debe ser objeto de un procedimiento individual de determinación del estatuto de refugiado. Aunque la normativa de derechos humanos no excluye la posibilidad de imponer restricciones al movimiento de los solicitantes de asilo en determinadas circunstancias, la propuesta de establecer la detención automática de todos los solicitantes de asilo que entren ilegalmente o que procedan de determinados países por miedo al terrorismo podría representar una respuesta excesiva y discriminatoria.

22. Actualmente hay 143 Estados Partes en la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados y/o en el Protocolo. El año pasado, la comunidad internacional conmemoró el 50° aniversario de la Convención. Para celebrar esta ocasión, el 12 y 13 de diciembre de 2001 tuvo lugar en Ginebra una conferencia de nivel ministerial. En esa reunión estuvieron representados 156 Estados y un gran número de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Los participantes aprobaron una declaración en la que reafirmaron su compromiso de cumplir sus obligaciones dimanantes de la Convención de 1951 y/o de su Protocolo de 1967 de manera completa y eficaz y proclamaron la pertinencia, la solidez y la importancia duradera del tratado. Esta afirmación pública de los Estados es digna de mención,

particularmente ahora que la Convención está siendo objeto de críticas por algunos Estados, que la consideran anticuada a la luz de las amenazas terroristas.

23. En preparación para el 50º aniversario, el ACNUR celebró consultas mundiales sobre la protección internacional. El ACNUDH apoya el proyecto de programa de protección que dimanó de ese proceso. El programa incluye el fortalecimiento de la aplicación de la Convención, la protección de los refugiados en el marco de movimientos de migración más amplios, el mejoramiento de la distribución de la carga entre los países de acogida, el manejo más eficiente de las preocupaciones relativas a la seguridad y la intensificación de los esfuerzos por encontrar soluciones duraderas para los refugiados.

24. A fin de eliminar las manifestaciones de racismo y xenofobia contra los migrantes, la Declaración de Durban destaca la importancia de que crear condiciones que favorezcan una mayor armonía, tolerancia y respeto entre los migrantes y el resto de la sociedad de los países en que se encuentran. El Programa de Acción alienta a los Estados a promover la educación sobre los derechos humanos de los migrantes y a organizar compañías de información para velar por que el público reciba información exacta acerca de los migrantes y de los asuntos de la migración, como la contribución positiva que los migrantes hacen a la sociedad que los acoge y su vulnerabilidad, en particular cuando se encuentran en situación irregular. El fortalecimiento de la labor del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia es también parte integrante de la aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Durban.

25. Es alentador que la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada en Nueva York el 18 de diciembre de 1990, esté a punto de entrar en vigor¹. La entrada en vigor se producirá tres meses después de que se haya depositado el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión. Actualmente son Partes en esta Convención 19 Estados, y hay 11 signatarios. Es importante que la Convención entre en vigor cuanto antes, por lo que pido a los Estados que consideren la posibilidad de ratificarla. En la Convención se prevé la creación de un órgano, que se denominará Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. El Comité está integrado inicialmente por diez expertos y examinará los informes de los Estados Partes sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para llevar a efecto la Convención.

¹ En la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares se consagran algunos derechos básicos de esas personas, en particular el derecho a la no discriminación; el derecho a la vida; la libertad de pensamiento; la libertad de opinión; el derecho a la intimidad; el derecho a no verse privado arbitrariamente de sus bienes; el derecho a la libertad y la seguridad de la persona y a la protección efectiva contra la violencia, los daños físicos, las amenazas y la intimidación; el derecho a ser tratado humanamente y con el respeto debido; y el derecho a no ser objeto de medidas de expulsión colectiva.

III. DERECHOS HUMANOS: ESTRATEGIA UNIFICADORA

26. Aunque las causas y las consecuencias sean distintas, actualmente la sensación de inseguridad personal es un hecho común para casi todos los habitantes del planeta. La gente se siente insegura por las amenazas del terrorismo; muchos también experimentan inseguridad por otros motivos, como los conflictos armados, la discriminación racial, la injusticia, la detención arbitraria, la tortura, la violación, la extrema pobreza, el VIH/SIDA, la inseguridad laboral y la degradación del medio ambiente. En todo el mundo, las personas se sienten inseguras cuando corren peligro sus derechos y los de los demás. La aplicación de una definición más amplia de seguridad hace que el derecho de cada persona a no ver constantemente amenazados sus derechos sea un elemento central del análisis de la seguridad.

27. En el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 se presentó la idea de la seguridad humana como concepto operacional básico para hacer frente a la incertidumbre mundial. El valor de este concepto es que sitúa el debate en materia de seguridad en torno al ser humano. El compromiso respecto de la seguridad humana está en la base de buena parte de la actividad de las Naciones Unidas en las esferas de la paz y la seguridad, la prevención del delito y el desarrollo, entre otras. El concepto ha sido adoptado ahora como doctrina de la política exterior de varios Estados, y lo han propuesto algunas organizaciones regionales y no gubernamentales, así como instituciones académicas.

28. El logro de la seguridad mundial requiere una estrategia global para hacer frente a las causas de la inseguridad, no sólo a sus consecuencias y manifestaciones. Esta estrategia debe situar a las personas y sus derechos universales en el centro de las políticas nacionales y mundiales en materia de seguridad.

A. Intensificación de la cooperación internacional

29. En la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad se destacó la responsabilidad de todos los Estados de erradicar el terrorismo. En ella se pedía a todos los Estados que adoptaran una amplia gama de medidas legislativas, procesales, económicas y de otro tipo para evitar, prohibir y tipificar como delito los actos terroristas². La resolución, que fue aprobada con

² Entre dichas medidas figuran las siguientes: tipificar como delito la recaudación de fondos para actos terroristas y congelar los activos financieros de los terroristas; abstenerse de proporcionar todo tipo de apoyo a las entidades o personas que participen en actos de terrorismo; prevenir la comisión de actos de terrorismo mediante la provisión de alerta temprana y el intercambio de información con otros Estados; denegar refugio a los terroristas; impedir que el territorio del Estado sea utilizado por los terroristas y los que les den apoyo; tipificar como delito los actos de terrorismo y enjuiciar a cuantos apoyen el terrorismo; proporcionar asistencia a otros Estados en los procedimientos relacionados con el terrorismo y con la financiación de los actos de terrorismo; impedir la circulación de terroristas mediante controles eficaces en frontera y controles de la emisión de documentos de identidad, y mediante la adopción de medidas para evitar su falsificación; intensificar y agilizar el intercambio de información operacional relativa a los terroristas; asegurar que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los terroristas tanto en la fase de solicitud como una vez que se haya concedido dicho estatuto; y cooperar en la extradición de presuntos terroristas. Todas estas medidas son fundamentales para luchar contra el terrorismo.

arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, es vinculante para todos los Estados Partes. En ella se subrayó la necesidad de cooperar internacionalmente para combatir el terrorismo, y se dispuso la creación de un comité del Consejo de Seguridad para verificar su aplicación. Se pidió a los Estados que informaran al Comité, a más tardar el 28 de diciembre de 2001, sobre las medidas que hubieran adoptado para aplicar la resolución.

30. El Comité, conocido como Comité contra el Terrorismo, está integrado por 15 miembros del Consejo. El 26 de octubre de 2001 emitió una nota con "orientaciones para la presentación de informes en cumplimiento del párrafo 6 de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 28 de septiembre de 2001". A fin de prestar asistencia al Comité en su labor y de evitar la aplicación indebida de la resolución, el ACNUDH ha propuesto "directivas adicionales" para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Las "orientaciones adicionales" propuestas figuran como anexo del presente informe.

31. Al 31 de enero de 2002, 134 Estados habían presentado informes al Comité contra el Terrorismo. El párrafo 6 de la resolución 1378 (2001) se refiere a la función del Comité de verificar su aplicación "con la asistencia de los expertos que se consideren apropiados". Los expertos se encargan de analizar los informes de los Estados y de presentar sus conclusiones al Comité. Éste ha indicado su intención de solicitar la asistencia de expertos principalmente en las esferas de la elaboración de legislación, el derecho financiero y su práctica, el derecho aduanero, el derecho de inmigración, el derecho de extradición, la labor de la policía y de los organismos de mantenimiento del orden y el tráfico ilícito de armas. Varias de estas esferas tienen un importante componente relacionado con los derechos humanos. Debido a los graves problemas de derechos humanos que podría causar la aplicación indebida de la resolución 1373 (2001), convendría que el Comité contara con la asistencia de un experto en derechos humanos.

32. Una estrategia global para luchar contra el terrorismo exige que se vaya a la raíz de los problemas que causan la inseguridad. En las conferencias internacionales celebradas en el decenio de 1990 se llegó a la conclusión de que los derechos humanos, el desarrollo sostenible, los derechos de la mujer y las cuestiones ambientales debían ocupar un lugar primordial en las políticas y la actuación de los Estados. El mantenimiento del consenso internacional que se ha construido en torno a esos objetivos es un medio indispensable de abordar las causas de la inseguridad, algo que requiere la movilización de recursos.

33. Cuando los Estados se comprometen a colaborar para hacer frente a problemas comunes mucho se puede lograr. Durante la guerra fría, las relaciones internacionales se caracterizaban por la tensión y la adopción de posiciones opuestas. Los países estaban separados por muros tanto ideológicos como reales. Cada bando se definía a sí mismo y a sus propios intereses en contraposición al otro. Al terminar la guerra fría, los Estados reconocieron que compartían intereses y preocupaciones y que debían colaborar para prestarles atención. Hay que evitar que vuelvan a construirse muros que dividan a las naciones.

34. Además de los mecanismos creados sobre la base de la labor de la Comisión de Derechos Humanos, de los órganos creados en virtud de tratados y de la ADNUDH en materia de cooperación técnica, la Oficina emprendió recientemente un proceso para ayudar a varias regiones a determinar sus necesidades específicas en relación con los derechos humanos, así como formas de atenderlas. Se celebraron útiles consultas en Ginebra sobre estrategias para

países africanos, centroamericanos y sudamericanos. También se celebró una reunión de países europeos y de Asia central en Dubrovnik, en colaboración con el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Asistieron a esas consultas Estados, organizaciones no gubernamentales y expertos en derechos humanos. Para ayudar a llevar a efecto esas estrategias, he destinado a representantes de derechos humanos en las sedes de las comisiones regionales en Bangkok, Beirut, Santiago y Addis Abeba, y también en Pretoria. El Centro Subregional para los Derechos Humanos y la Democracia en el África Central, en Yaundé, atenderá a nueve países de la subregión. Este proceder tiene en cuenta las preocupaciones nacionales y regionales y ayuda a los Estados a cumplir su obligación de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

B. Consideración seria a la prevención

35. En su informe a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad sobre la prevención de los conflictos armados (A/55/985-S/2001/574 y Corr.1), el Secretario General se comprometió a hacer que las Naciones Unidas avanzaran de una cultura de reacción a una cultura de prevención. Basándose en dicho informe, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1366 (2001), en la que se invitaba al Secretario General a remitir al Consejo la información y los análisis procedentes del propio sistema de las Naciones Unidas sobre casos de violaciones graves del derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y el relativo a los derechos humanos.

36. Según la Comisión Carnegie sobre la Prevención de Conflictos Violentos, citada en el informe del Secretario General, las estrategias de prevención se engloban en dos categorías: la prevención operacional y la prevención estructural. La prevención operacional se refiere a las medidas adoptadas para hacer frente a una crisis inmediata, mientras que la prevención estructural comprende las medidas que podrían adoptarse para velar por que esas crisis no se planteen en primer lugar o no se repitan.

37. La prevención del terrorismo exige tanto respuestas operacionales como estructurales. Las diversas medidas que se refiere que adopten los Estados en virtud de la resolución 1373 (2001) del Consejo se centran principalmente en la prevención operacional. La prevención estructural del terrorismo exige una estrategia más amplia que tenga en cuenta las causas fundamentales de la inseguridad y, por consiguiente, del conflicto. En otras palabras, no procede responder únicamente a las causas evidentes de la violencia; una necesidad imperiosa es abordar las condiciones que hacen que personas y grupos recurran a la violencia. No hay duda de que las manifestaciones de dominación, discriminación y desprecio de personas y grupos suelen ser los factores desencadenantes.

38. En tiempos de inseguridad, la adhesión a normas y a principios se convierte en un factor de estabilidad. La garantía del respeto del derecho humanitario, en particular los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, permite la previsibilidad y reduce los efectos inhumanos de los conflictos. Como hemos observado en conflictos recientes, agentes estatales y no estatales suelen atacar indiscriminadamente a civiles, en particular a mujeres, niños y ancianos. A veces, el uso de la fuerza es innecesario y desproporcionado. La protección de los civiles en tiempos de conflicto es una obligación esencial del derecho humanitario.

39. En mi informe a la Comisión de Derechos Humanos en su 56º período de sesiones (E/CN.4/2000/12) dije que tratar de impedir graves violaciones de los derechos humanos y conflictos era una cuestión característica de nuestra época. En el informe se señalaban varios aspectos en los que había que adoptar medidas para evitar esa clase de violaciones, entre ellos el delito de genocidio, la discriminación racial, la esclavitud, la trata de seres humanos y la impunidad. También se definían algunas medidas preventivas, en particular respecto del derecho al desarrollo y la educación en materia de derechos humanos.

40. En mi informe a la Asamblea General en su quincuagésimo sexto período de sesiones (A/56/36 y Add.1 y Corr.1), expliqué el modo en que el ACNUDH trataba la cuestión de la prevención operacional y estructural de las violaciones de los derechos humanos y de los conflictos. Señalé el importante papel desempeñado por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular los relatores especiales y los órganos creados en virtud de tratados, y subrayé la necesidad de que los Estados cooperaran con ellos. Me complace que 35 Estados³ hayan informado por escrito a la Oficina de que han extendido una invitación abierta a los mecanismos de derechos humanos para que los visiten, y deseo alentar a otros Estados a que apliquen este enfoque. Asimismo, manifesté mi voluntad de fomentar la capacidad de los Estados en la esfera de los derechos humanos, y destacué la necesidad de poner fin a la impunidad en casos de violaciones graves de los derechos humanos.

C. Fomento de la igualdad, la tolerancia y el respeto

41. Casi todo el mundo reconoce que el racismo y la intolerancia pueden ser tanto la causa como la consecuencia de la violencia, y, por consiguiente, de la inseguridad. A pesar de las dificultades a que se enfrentaba, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia fue capaz de aprobar un programa amplio contra la discriminación. La puesta en práctica de este programa es ahora más importante que nunca.

42. La Declaración y Programa de Acción de Durban se refiere a la situación de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Reconoce el sufrimiento de muchos grupos, en particular los africanos y afrodescendientes, los asiáticos y las personas de origen asiático, los pueblos indígenas, los judíos, los musulmanes, los árabes, las víctimas del antisemitismo y la islamofobia, el pueblo palestino, los romaníes, gitanos, sintis y nómadas, los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados, las minorías y otros. Al prestar atención a esos grupos específicos y a las injusticias de que son víctimas, la Conferencia Mundial creó las condiciones para tratar un importante aspecto de la inseguridad humana.

43. El terrorismo nace con frecuencia de odios extremos y los exagera. El recurso al terrorismo se basa en el supuesto de que las víctimas son seres humanos inferiores. El programa

³ Esos Estados son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chipre, Costa Rica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Guatemala, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, Suecia y Turquía.

contra la discriminación de Durban ofrece un antídoto contra el terrorismo al afirmar la riqueza de la diversidad humana y, por consiguiente, el respeto de toda vida humana. En la Declaración de Durban se afirma que todos los pueblos e individuos han contribuido al progreso de las civilizaciones y las culturas que constituyen el patrimonio común de la humanidad, y se reconoce que la preservación y el fomento de la tolerancia, el pluralismo y el respeto de la diversidad pueden producir sociedades más abiertas. Se destaca especialmente el papel indispensable de la sociedad civil y, en particular, el de las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación en la promoción y el impulso de los esfuerzos de Durban contra la discriminación.

44. Como resultado de los atentados terroristas y sus consecuencias, algunos están aplicando criterios que intensifican las divisiones entre civilizaciones. Es un modo de proceder que hace mucho daño. Los documentos de Durban fomentan un diálogo sólido y honesto entre culturas y civilizaciones. Exhortan a cada sociedad a reflexionar sobre los valores humanos y progresistas que le son propios y que deben alentarse y proclamarse. Asimismo, establecen una unidad de criterios basada en la dignidad intrínseca y la igualdad de derechos de todos los seres humanos y en los principios fundamentales de la justicia.

45. Para una gran mayoría de personas en el mundo, la religión, la espiritualidad y la fe contribuyen a ensalzar la dignidad intrínseca y el valor de cada ser humano. Sin embargo, a veces la religión se utiliza indebidamente para alimentar el odio, la superioridad y la dominación. La politización de la cultura y de la religión crea un entorno intolerante. El auge de la intolerancia religiosa, en especial la islamofobia, es motivo de seria preocupación.

46. El año pasado se celebró en Madrid, del 23 al 25 de noviembre, la Conferencia internacional consultiva sobre la educación escolar en relación con la libertad de religión o de creencias, la tolerancia o la no discriminación. Esta importante actividad, que se organizó con arreglo al mandato del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, tuvo por objeto contribuir a la promoción y protección de los derechos humanos redefiniendo el papel que debería desempeñar la enseñanza escolar, con miras a eliminar todas las formas de intolerancia y discriminación basadas en la religión o en las creencias. En la declaración resultante de la reunión se indicaron formas en que los planes de estudio y los libros de texto deberían contribuir a la promoción de la tolerancia y la no discriminación, así como a la representación legítima de la propia identidad mediante el pleno respeto de la de los demás.

47. En la elaboración del Programa de Acción de Durban se lograron importantes avances. Por ejemplo, se concede mayor importancia a los esfuerzos para determinar las causas, las formas y las manifestaciones contemporáneas de la discriminación racial. Se recomendaron medidas concretas en las esferas de la prevención, la enseñanza y la protección a nivel nacional, regional e internacional, en particular la aprobación de medidas legislativas, judiciales y administrativas, la persecución judicial de los actos racistas, la creación de instituciones nacionales independientes y el fomento de las políticas de discriminación positiva. En el Programa se reconoce también la necesidad de establecer medidas correctivas, de recurso y de reparación y otras medidas análogas a nivel nacional, regional e internacional. Una de las partes más importantes de la Declaración y Programa de Acción de Durban son las estrategias formuladas para luchar contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia para lograr con ello una igualdad plena y efectiva. Esas estrategias deberían ser un componente fundamental del programa internacional para promover la armonía social y hacer frente a las causas de la inseguridad.

48. El ACNUDH lidera la aplicación de la Declaración y Programa de Acción de Durban y colabora con los Estados, los órganos intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales para garantizar un seguimiento constante. Entre las medidas adoptadas por el ACNUDH a este respecto cabe citar la creación de una dependencia contra la discriminación a fin de reforzar la capacidad de la Oficina para promover la igualdad y la no discriminación. Esta dependencia se ocupará de promover la aplicación de los resultados de Durban, entre otras cosas mediante el intercambio de experiencias y la puesta en marcha de actividades de cooperación técnica destinadas a la lucha contra el racismo, y procurando que exista un mayor conocimiento de la labor que desempeña el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

49. El Día de los Derechos Humanos de 2001 se dedicó a la realización de un inventario inicial de las actividades y los proyectos para la aplicación del programa contra la discriminación. El ACNUDH seguirá con un segundo inventario el 21 de marzo, Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial. Si bien es cierto que el ACNUDH, los diversos organismos especializados de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deben desempeñar un importante papel en el cumplimiento del Plan de Acción de Durban, incumbe a los Estados, en colaboración con la sociedad civil, la responsabilidad primordial de aplicarlo.

D. Cumplimiento de los compromisos en materia de derechos humanos

50. La clave para aumentar la seguridad del ser humano es la consecución de un programa de derechos humanos. Las 139 disposiciones de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 siguen ofreciendo al mundo todos los elementos de un enfoque amplio y universal de los derechos humanos, y constituyen una guía para los Estados, la sociedad civil y las Naciones Unidas a la hora de abordar muchas de las causas fundamentales de la inseguridad. En junio de 2003 se celebrará el décimo aniversario de la Declaración y Programa de Acción de Viena. Esta ocasión ofrecerá a cada Estado, y al conjunto de la comunidad internacional, la oportunidad de considerar en qué medida se ha aplicado la Declaración y Programa de Acción de Viena, que recibió el apoyo de todos.

51. En Viena se recomendó, entre otras cosas, que los Estados ratificaran las convenciones internacionales de derechos humanos. Se ha avanzado considerablemente en la ratificación de los seis tratados fundamentales. En 1990 sumaban en conjunto 272 los Estados Partes signatarios del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Al 15 de febrero de 2002, esa cifra había aumentado a 437⁴. Sin embargo, la cuestión de la aplicación sigue siendo un importante motivo de preocupación. La impunidad de aquellos que han cometido graves violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario sigue siendo endémica. La impunidad por esas violaciones propicia una atmósfera de miedo y terror; produce sociedades inestables y hace que los gobiernos pierdan legitimidad. Además, fomenta los actos de terrorismo y menoscaba los esfuerzos de la comunidad internacional para aplicar la justicia

⁴ Han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 148 Estados; 128 han ratificado la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y 161 la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

conforme a la ley. La entrada en vigor del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional reforzará el derecho internacional de manera que pueda responder a la impunidad⁵.

Sin embargo, este es sólo uno de los componentes importantes y necesarios. Las medidas que se adoptan a nivel local son las más eficaces para garantizar que los sistemas jurídicos y judiciales internos no toleren la impunidad.

52. La aplicación de un enfoque amplio de los derechos humanos exige que los Estados concedan igual importancia a todos los derechos, ya sean civiles, culturales, económicos, políticos o sociales. La Declaración y Programa de Acción de Viena reafirmó que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí y se destacó que la comunidad internacional debía tratar los derechos humanos en todo el mundo de forma justa y equitativa, sin establecer diferencias entre ellos y concediéndoles la misma importancia.

53. La extrema pobreza sigue figurando entre las causas más graves de inseguridad humana. La aplicación de un enfoque del desarrollo y del derecho al desarrollo basado en los derechos es esencial al abordar las causas fundamentales de los conflictos y el terrorismo. En la Declaración y Programa de Acción de Viena se hizo hincapié en el derecho al desarrollo, y se reiteró que el ser humano era el elemento central del desarrollo. Esta tesis se reafirmó en la Declaración del Milenio de la Asamblea General (resolución 55/2), en la que los Estados se comprometen a no escatimar esfuerzos "para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos". En la Declaración del Milenio también se destacó el empeño de los Estados en "hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad".

54. En la Declaración y Programa de Acción de Viena se señalaron muchos otros obstáculos que se interponen al establecimiento de sociedades democráticas, inclusivas, abiertas a la participación y coherentes. Por ejemplo, en el documento se examinan los derechos de grupos vulnerables como los pueblos indígenas, las minorías étnicas, las personas que viven bajo ocupación extranjera, las mujeres, los niños, los desplazados, los refugiados, los migrantes y los discapacitados. También se reconoce que la violencia por motivos de género y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular cuando se trata de prejuicios culturales y trata internacional, son incompatibles con la dignidad y el valor del ser humano, y han de ser eliminadas. En los documentos de Viena también se hizo hincapié en el papel positivo de las organizaciones no gubernamentales y se instó a los Estados a que colaboraran con ellas en el plano local, nacional e internacional. La vigencia de la Declaración y Programa de Acción se pone de manifiesto en el grado en que sus muchos aspectos definen hoy nuestro pensamiento y nuestras políticas en materia de derechos humanos, como se señaló en la Declaración del Milenio.

⁵ Al 10 de febrero de 2001, 52 Estados habían ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. El Estatuto entrará en vigor cuando 60 Estados hayan depositado su instrumento de ratificación. Varios Estados han informado de que su proceso de ratificación se encuentra en la fase final.

IV. OBSERVACIONES FINALES

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

56. Los Estados han acordado respetar y defender plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶. La Declaración comienza con unos conceptos solemnes. Nos recuerda que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Hace hincapié en que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie y ultrajantes. Promete que las Naciones Unidas trabajarán para conseguir un mundo libre de miedo y de necesidades. Seguir trabajando para lograr un mundo libre de miedo y de necesidades es la mejor manera de que la comunidad internacional acabe con la sensación de inseguridad que existe en el mundo de hoy.

57. Los valores democráticos, la responsabilidad pública y el sistema de equilibrio de poderes que integran el sistema de gobierno deben mantenerse incólumes, aun en tiempos difíciles. La Asamblea legislativa y el poder judicial tienen un papel importante que desempeñar en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del derecho internacional. El apoyo a un poder judicial independiente es una parte importante de la estrategia que tiene por objeto abordar las causas fundamentales de la violencia. Un poder judicial independiente forma parte de la infraestructura indispensable para lograr la armonía social. Resolver los conflictos de manera justa y objetiva fortalece la confianza en el sistema de gobierno. Un poder judicial independiente es transparente; no sólo garantiza que haya justicia, sino que se asegura de que ésta se aplique. Es representativo y sus miembros se seleccionan sobre la base de los méritos y sin discriminación por motivos de raza, origen étnico, género, opiniones políticas u otros motivos discriminatorios. Es eficaz para controlar los abusos y proporcionar recursos.

58. El papel de la sociedad civil, en particular de los defensores de los derechos humanos, es más importante que nunca. Es vital explicar los equilibrios delicados y justos que existen en la normativa de derechos humanos, y fomentar su aplicación en todo momento. En diversas partes del mundo se ha acosado y perseguido a los defensores de los derechos humanos por sus actividades en pro de estos derechos. Estos ataques debilitan el esfuerzo colectivo por hacer oposición a la violencia y al terrorismo.

⁶ Véase, por ejemplo, la Declaración del Milenio de la Asamblea General.

59. En el período inmediatamente posterior al 11 de septiembre, algunos sugirieron que los derechos humanos podían dejarse a un lado mientras se alcanzaba la seguridad. Ahora, sin embargo, muchos reconocen que la búsqueda del respeto de los derechos humanos y de la dignidad en todo el mundo constituye la mejor garantía de seguridad a largo plazo. Semejante manera de pensar centra la atención en la eliminación de las causas fundamentales de la violencia y, por tanto, aísla a los terroristas. Se espera que la Comisión de Derechos Humanos proporcione una orientación basada en estos valores, que son la mejor respuesta de la comunidad internacional al terrorismo.

Anexo

PROPUESTAS DE "MÁS ORIENTACIÓN" PARA LA PRESENTACIÓN
DE INFORMES DE CONFORMIDAD CON EL PÁRRAFO 6 DE LA
RESOLUCIÓN 1373 (2001) DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

(a los efectos de complementar la nota del Presidente de 26 de octubre de 2001)

El respeto de las normas internacionales de derechos humanos

- I. Orientación general: Criterios para equilibrar la protección de los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo
 1. El Consejo de Seguridad ha pedido a los Estados que adopten medidas específicas contra el terrorismo. La actuación de los Estados en esta materia debería guiarse también por los principios de derechos humanos consagrados en el derecho internacional.
 2. Las normas de derechos humanos tratan de lograr el equilibrio entre el disfrute de las libertades y las preocupaciones legítimas por la seguridad nacional. Estas normas permiten que algunos derechos se limiten en circunstancias específicas y definidas.
 3. Cuando esto se permite, las normas que autorizan restricciones:
 - a) Deberían apoyarse en criterios precisos;
 - b) No pueden conceder facultades ilimitadas a los encargados de su aplicación.
 4. Para que las limitaciones de los derechos sean legítimas tienen que:
 - a) Estar prescritas por ley;
 - b) Ser necesarias para la seguridad pública o el orden público, a saber, la protección de la salud o la moral públicas y la protección de los derechos y libertades de otros, así como tener un fin legítimo;
 - c) No menoscabar la esencia del derecho;
 - d) Interpretarse estrictamente en favor de los derechos de que se trate;
 - e) Ser necesarias en una sociedad democrática;
 - f) Ajustarse al principio de la proporcionalidad;
 - g) Ser apropiadas para desempeñar su función protectora, y deben ser el instrumento menos inconveniente de los que podrían lograr esa función de protección;
 - h) Ser compatibles con los objetivos y fines de los tratados de derechos humanos;
 - i) Respetar el principio de la no discriminación;
 - j) Aplicarse de manera que no sea arbitraria.

5. Las observaciones que se hagan sobre la conformidad entre las medidas antiterroristas adoptadas y las normas internacionales de derechos humanos podrían hacer referencia a si las medidas son compatibles con, por ejemplo:

- a) El derecho a la libertad personal (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9);
- b) El derecho a circular libremente (Pacto, art. 12), incluido el derecho de todas las personas a salir de cualquier país, incluido el propio (Pacto, art. 12, párr. 4);
- c) El derecho a un juicio imparcial, en particular en la determinación de una acusación penal (Pacto, arts. 14 y 15);
- d) La protección contra cualquier injerencia arbitraria en la vida privada, el domicilio o la correspondencia, así como contra los ataques ilegales a la honra y a la reputación (Pacto, art. 17);
- e) La libertad de expresión (Pacto, art. 19);
- f) El derecho a manifestar la propia religión o las propias creencias (Pacto, art. 18);
- g) El derecho de reunión pacífica (Pacto, art. 21);
- h) La libertad de asociación (Pacto, art. 22);
- i) Los derechos de participación (Pacto, art. 25);
- j) El derecho de las personas perseguidas a buscar asilo en el territorio o jurisdicción de un Estado (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 14, y Convención sobre el Estatuto de los Refugiados), así como el derecho a la no devolución (Pacto, art. 7 y otras disposiciones de tratados más específicas);
- k) Las garantías procesales relativas a la deportación de un extranjero (en particular, los artículos 9, 13 y 14 del Pacto).

II. Cuestiones específicas

6. Los Estados deberían presentar una lista de los tratados internacionales de derechos humanos que han ratificado y han de tener en cuenta cuando examinan las medidas que van a adoptar en virtud de lo dispuesto en la resolución 1373 (2001). A este respecto son pertinentes, entre otros: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Carta Árabe de Derechos Humanos.

7. Los Estados deberían informar si su legislación contiene los conceptos de "terrorismo", "acto de terrorismo" o cualquier otro análogo, así como si en su legislación o jurisprudencia

existe una definición de dichos términos. En particular, los informes deberían indicar si estos conceptos abarcan las actividades no violentas y si se utilizan de manera autónoma como base para la condena penal, la privación de libertad u otras medidas coercitivas, o si se utilizan para calificar actos que, incluso sin este factor, constituirían delitos en virtud de la legislación nacional. También deberían tenerse en cuenta el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otras disposiciones comparables de los tratados de derechos humanos regionales, según las cuales no puede condenarse a nadie por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos. (Véanse el artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 7 de la Carta Africana).

8. En referencia a lo dispuesto en los apartados c) y g) del párrafo 2 y en los apartados f) y g) del párrafo 3 de la resolución 1373 (2001), y a las cuestiones que se plantean en la nota del Presidente en relación con ellos, los Estados deberían incluir en sus informes respuestas a las siguientes cuestiones:

- a) Al adoptar las medidas en cuestión, ¿cómo se garantiza el respeto de: el derecho de toda persona a salir de cualquier país, incluso del propio (Pacto, art. 13, párr. 4; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 13); el derecho de las personas perseguidas a buscar asilo cuando entran en el territorio o jurisdicción de un Estado (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 14; Convención sobre los Refugiados, e instrumentos regionales, por ejemplo la Carta Africana, art. 12; o la Convención Americana, art. 22), y el derecho a la no devolución (Pacto, art. 7; Convención sobre la Tortura, art. 3; Convención sobre los Refugiados, art. 33; Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 3, Convención Americana de Derechos Humanos, art. 22)?
- b) ¿Reconoce el Estado el riesgo real que supone la pena capital por sí misma como obstáculo para la devolución de refugiados (por ejemplo, sobre la base de las disposiciones constitucionales, los instrumentos regionales de derechos humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño o el Segundo Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o aplica la norma de la no devolución únicamente en los casos en que el Estado reconoce las circunstancias específicas de la aplicación como violación del derecho a la vida (por ejemplo, imposición de la pena de muerte por delitos que no sean los más graves, incumplimiento de todas las garantías de juicio imparcial en los procesos que lleven a la imposición de la pena de muerte; véase el Pacto, artículo 6), o como trato inhumano, cruel o degradante (por ejemplo, debido al método de ejecución, a una prolongada estancia en el pabellón de los condenados a muerte antes de la ejecución o a otras circunstancias de peso; véanse el artículo 7 del Pacto y las disposiciones comparables de los tratados regionales de derechos humanos, por ejemplo el artículo 3 del Convenio Europeo)?
- c) ¿Se respetan las garantías procesales relacionadas con la deportación de los extranjeros, incluido el requisito de una decisión individualizada, el derecho a presentar razones contra la expulsión, el derecho a que el caso sea examinado por una autoridad independiente de la que adoptó la decisión, y el derecho a contar con representación en estos procesos? Si no se respetan estos requisitos en todos los casos, ¿cómo se aplica y vigila el cumplimiento del requisito de la existencia de

"razones imperiosas de seguridad nacional" (véanse el artículo 13 del Pacto; el artículo 32 de la Convención sobre los Refugiados; y los instrumentos regionales, por ejemplo el artículo 1 del Protocolo N° 7 del Convenio Europeo)?

9. Se pide a los Estados que informen sobre si los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales que han ratificado se ven afectados por interferencia, limitación o restricción durante el tiempo de duración de las medidas adoptadas por el Estado para aplicar la resolución, y hasta qué punto lo son. En particular, debería prestarse atención en este respecto a:

- a) El derecho a la libertad personal (incluso lo referente a utilizar diversas formas de detención administrativa y a eludir el requisito de una pronta resolución judicial sobre la legitimidad de cualquier forma de detención (véase el artículo 9 del Pacto; el párrafo 4 del artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y los instrumentos regionales, por ejemplo el artículo 7 de la Convención Americana; el artículo 5 del Convenio Europeo y el artículo 6 de la Carta Africana));
- b) La libertad de circulación (artículo 12 del Pacto; artículo 13 de la Declaración Universal; artículo 22 de la Convención Americana; artículo 12 de la Carta Africana y artículo 2 del Protocolo N° 4 del Convenio Europeo);
- c) El derecho a un juicio imparcial, especialmente en la determinación de cualquier acusación penal (artículos 14 y 15 del Pacto; artículo 10 de la Declaración Universal; artículo 8 de la Convención Americana; artículo 6 del Convenio Europeo y artículo 7 de la Carta Africana);
- d) La protección contra las injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia y contra los ataques ilegales a la honra y la reputación (artículo 17 del Pacto; artículo 12 de la Declaración Universal; e instrumentos regionales, por ejemplo artículo 11 de la Convención Americana; artículo 8 del Convenio Europeo);
- e) La libertad de expresión (artículo 19 del Pacto; artículo 18 de la Declaración Universal; e instrumentos regionales, por ejemplo artículo 13 de la Convención Americana; artículo 10 del Convenio Europeo; artículo 9 de la Carta Africana);
- f) El derecho a manifestar la religión propia y las creencias propias (artículo 18 del Pacto; artículo 18 de la Declaración Universal; e instrumentos regionales, por ejemplo artículo 12 de la Convención Americana; artículo 9 del Convenio Europeo; artículo 8 de la Carta Africana);
- g) El derecho de reunión pacífica (artículo 21 del Pacto; artículo 20 de la Declaración Universal; e instrumentos regionales, por ejemplo artículo 15 de la Convención Americana; artículo 11 del Convenio Europeo);
- h) La libertad de asociación (artículo 22 del Pacto; artículo 20 de la Declaración Universal; instrumentos regionales, por ejemplo artículo 16 de la Convención Americana; artículo 11 del Convenio Europeo; artículo 10 de la Carta Africana; y los Convenios de la OIT, por ejemplo el N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación);

- i) Los derechos de participación (artículo 25 del Pacto; artículo 21 de la Declaración Universal; e instrumentos regionales, por ejemplo artículo 23 de la Convención Americana; artículo 13 de la Carta Africana).

10. Se pide a los Estados que, en sus informes, justifiquen cualquier injerencia, restricción o limitación de este tipo. Como algunas de las disposiciones de los tratados internacionales a que se ha hecho referencia anteriormente (pero no todas) contienen una cláusula específica sobre la posibilidad de incluir restricciones, los Estados deberían explicar de qué manera sus medidas respetan dichas cláusulas. Normalmente, para que pueda ser admitida, una restricción debe a) estar prescrita por ley; b) tener un objetivo específico y legítimo; y c) considerarse necesaria; esta condición también incluye el requisito de la proporcionalidad. Para facilitar a los Estados la presentación de informes, se señala a la atención la Observación general N° 27 del Comité de Derechos Humanos (sobre la libertad de circulación) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9) como orientación más reciente acerca de la cuestión de las limitaciones permisibles (véanse, en particular, los párrafos 11 a 18). También debería aplicarse la orientación general sobre el equilibrio entre los derechos humanos y los intereses en materia de seguridad que figura en el párrafo 1 de la presente nota.

11. Se pide a los Estados que aclaren si entre las medidas adoptadas para aplicar la resolución hay alguna que suspenda sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos (véase el artículo 4 del Pacto y las disposiciones correspondientes de los tratados regionales de derechos humanos, por ejemplo el artículo 15 del Convenio Europeo; o el artículo 27 de la Convención Americana). En particular, los Estados deberían responder a las siguientes cuestiones:

- a) ¿Considera que la situación actual constituye una emergencia pública que amenaza la vida de la nación? ¿Se ha proclamado oficialmente dicha emergencia pública? ¿Ha presentado la necesaria notificación de las medidas que suspenden sus compromisos en materia de derechos humanos (como se exige en el párrafo 3 del artículo 4 del Pacto; el párrafo 3 del artículo 15 del Convenio Europeo; o el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención Americana)?
- b) De lo contrario, ¿se someten las medidas adoptadas en cumplimiento de la resolución que suspenderían sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos a una proclamación oficial distinta del estado de excepción antes de entrar en vigor? ¿Contienen las disposiciones legales nacionales que permiten la adopción de dichas medidas de suspensión en una fase posterior alguna salvaguardia que garantice el respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluido el artículo 4 del Pacto, si se hace dicha proclamación y en el momento de hacerla?
- c) ¿Ha tenido en cuenta el Estado la Observación general N° 29 del Comité de Derechos Humanos sobre los estados de emergencia (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11) al comprobar que las medidas que ha adoptado y que suponen la suspensión de los derechos humanos se avienen con lo dispuesto en el artículo 4 del Pacto?
