



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2006/98  
28 de diciembre de 2005

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

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

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de  
los derechos humanos y las libertades fundamentales en  
la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin\***

**Resumen**

El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin, presenta en este documento su primer informe a la Comisión. En el capítulo I se resumen las actividades del Relator Especial desde que asumió su mandato en agosto de 2005, de conformidad con la resolución 2005/80 de la Comisión. En el capítulo II se ofrece una visión de conjunto de las comunicaciones enviadas por el Relator Especial y las correspondientes respuestas de los gobiernos recibidas entre el 15 de agosto y el 15 de diciembre de 2005. En la adición al presente informe (E/CN.4/2006/98/Add.1) figuran los resúmenes de todas las comunicaciones. En el capítulo III, el Relator Especial formula observaciones preliminares acerca de algunos elementos de la definición de terrorismo y la importancia de esta cuestión en las respuestas al terrorismo conformes con los derechos humanos. En el capítulo IV se analiza el papel de los derechos humanos en el examen de los informes que los Estados Miembros presentan al Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, y se proponen formas de cooperación posibles entre el Relator Especial y el citado Comité. En el capítulo V, el Relator Especial reflexiona brevemente sobre ciertas cuestiones de suma importancia que deberán ser tratadas con mayor detenimiento en futuros informes. Las conclusiones figuran en el capítulo VI.

---

\* Las notas se reproducen únicamente en el idioma en que se presentaron.

## ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	1 - 3	3
I. ACTIVIDADES DEL RELATOR ESPECIAL .....	4 - 19	4
II. COMUNICACIONES .....	20 - 25	7
III. REFLEXIONES SOBRE LA CUESTIÓN DE LA DEFINICIÓN DE "TERRORISMO" .....	26 - 50	8
IV. EL PAPEL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS AL COMITÉ CONTRA EL TERRORISMO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Y LA COOPERACIÓN CON EL COMITÉ .....	51 - 63	16
V. OTRAS CUESTIONES DEL MANDATO DEL RELATOR ESPECIAL .....	64 - 71	24
VI. CONCLUSIONES .....	72 - 74	26

## INTRODUCCIÓN

1. El mandato del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo se estableció en la resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos, de 21 de abril de 2005. Martin Scheinin aceptó el nombramiento de Relator Especial el 8 de agosto de 2005. El Relator Especial presenta en este documento su primer informe a la Comisión, de conformidad con la resolución citada.
2. El Relator Especial señala a la atención de la Comisión su informe provisional a la Asamblea General, presentado de conformidad con el párrafo 14 f) de la resolución 2005/80 de la Comisión, en el que elogió la labor preparatoria llevada a cabo por el Experto independiente sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Robert K. Goldman<sup>1</sup> y describió el marco conceptual del mandato establecido en la resolución y las cuestiones que tenía intención de tratar en tanto que Relator Especial. El Relator Especial señaló cuatro características fundamentales, a saber, la *complementariedad* con otros procedimientos especiales, es decir, debería prestarse atención a las esferas no abarcadas por los titulares de otros mandatos; la *exhaustividad*, dictada por la referencia general a los "derechos humanos y las libertades fundamentales" que figura en el título de su mandato; el *dinamismo*, con insistencia en un enfoque global centrado en la atención particular a las cuestiones legislativas, la identificación de mejores prácticas y el diálogo con otros actores, como los gobiernos y también los organismos internacionales o las organizaciones no gubernamentales (ONG); y el *enfoque temático*, por el que se entiende la intención del Relator Especial de complementar su labor específica en los países con estudios temáticos sobre cuestiones de fondo en materia de protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.
3. En el capítulo I se resumen las actividades del Relator Especial en 2005 desde que asumió su mandato. En el capítulo II se ofrece una visión de conjunto de las comunicaciones enviadas por el Relator Especial y las correspondientes respuestas de los gobiernos recibidas entre el 15 de agosto y el 15 de diciembre de 2005. En la adición al presente informe (E/CN.4/2006/98/Add.1) figuran los resúmenes de todas las comunicaciones. En el capítulo III, el Relator Especial reflexiona acerca de la definición de terrorismo y de la importancia de que exista o no una definición internacionalmente acordada para la respuesta al terrorismo de conformidad con los derechos humanos. En el capítulo IV se analiza el papel de los derechos humanos en el examen de los informes que los Estados Miembros presentan al Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, y se proponen formas de cooperación posibles entre el Relator Especial y el citado Comité. En el capítulo V, el Relator Especial reflexiona brevemente sobre ciertas cuestiones de gran importancia que deberán ser tratadas con mayor detenimiento en futuros informes. Las conclusiones figuran en el capítulo VI.

---

<sup>1</sup> See the report by the independent expert, E/CN.4/2005/103.

## I. ACTIVIDADES DEL RELATOR ESPECIAL

4. El Relator Especial desea informar a la Comisión de las actividades que ha llevado a cabo desde que aceptó su nombramiento. En lo referente a sus visitas a países, informa de que ha enviado solicitudes para realizar visitas a los siguientes países: Egipto, Filipinas, Malasia, Túnez y Turquía. El Relator Especial se felicita de que el 14 de diciembre de 2005, Turquía lo invitara a visitar el país en febrero de 2006 (véase el párrafo 18, *infra*).

5. El Relator Especial, durante su visita de orientación a Ginebra del 11 al 14 de septiembre de 2005, se reunió, con el fin de agilizar la coordinación, con los jefes de subdivisión y otras dependencias pertinentes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; también se reunió con varias ONG, como Amnistía Internacional, la Organización Mundial contra la Tortura, la Asociación para la Prevención de la Tortura y la Comisión Internacional de Juristas; y con representantes de diversas Misiones Permanentes en Ginebra, como las de los Estados Unidos de América, Filipinas, Finlandia, México, Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Túnez.

6. El 11 de octubre de 2005, a petición del Comité de Derecho Constitucional del Parlamento de Finlandia, el Relator Especial (en su calidad de experto) presentó por escrito su opinión jurídica sobre un proyecto de ley del Gobierno relativo a un nuevo Acuerdo de extradición celebrado entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América, y las modificaciones al Tratado de extradición bilateral de 1976 entre Finlandia y los Estados Unidos. En tanto que experto, el Relator Especial se mostró preocupado por el artículo 12 del acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos y por el proyecto de enmienda del artículo 20 del tratado entre Finlandia y los Estados Unidos, pues parecían autorizar prácticas de "entrega" (*rendition*), y la utilización del espacio aéreo e incluso de los aeropuertos de Finlandia para trasladar personas de un tercer país a otro en contra de su voluntad, sin exigir que dicho traslado sirva para enjuiciar a esas personas.

7. El 11 de octubre de 2005, el Relator Especial celebró una serie de reuniones en el Consejo de Europa, en Estrasburgo. Se entrevistó con Terry Davis, Secretario General del Consejo de Europa; con Jane Dinsdale, Directora de Derechos Humanos; con Álvaro Gil Robles, Comisario de Derechos Humanos; y Guy de Vel, Director General de Asuntos Jurídicos. Durante estas reuniones, el Relator Especial presentó su mandato y planteó algunos asuntos de interés común, como las Directrices del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, los derechos de las víctimas y cuestiones relativas al artículo 5 del Convenio del Consejo de Europa para la Represión del Terrorismo ("provocación pública al delito de terrorismo").

8. El 12 de octubre de 2005, el Relator Especial se reunió en Ginebra con Louise Arbour, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para hablar del mandato del Relator Especial y de la cooperación con la Alta Comisionada y su Oficina.

9. El 24 de octubre de 2005, el Relator Especial se reunió con el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad en Nueva York. Señaló posibles esferas de cooperación y respondió a las preguntas de los miembros del Comité acerca de cómo encaraba el cumplimiento de su mandato. En relación con esta reunión, se entrevistó con la Dirección Ejecutiva del Comité Contra el Terrorismo para tratar las modalidades de cooperación.

10. El 26 de octubre de 2005, el Relator Especial presentó su informe a la Asamblea General. En su declaración, esbozó las características esenciales del mandato y explicó que pretende llevarlo a cabo desde una perspectiva global centrada en las cuestiones legislativas, que complementará estudiando casos concretos de supuestas víctimas de violaciones de los derechos humanos. Tras su presentación, celebró una conferencia de prensa. El 25 y 26 de octubre de 2005, el Relator Especial se reunió con los representantes de varios gobiernos, intervino en un taller sobre la reforma de los procedimientos de derechos humanos de las Naciones Unidas en el Instituto Jacob Blaustein para la Promoción de los Derechos Humanos y mantuvo reuniones con Human Rights Watch y Human Rights First en Nueva York.

11. El 10 de noviembre de 2005, el Relator Especial se reunió en Turku (Finlandia), con la Sra. Amy Hyatt, Encargada de Negocios *ad interim*, y otros representantes de la Embajada de los Estados Unidos de América en Finlandia. Las conversaciones se centraron en el mandato del Relator Especial y algunas cuestiones temáticas que son motivo de preocupación. El 12 de diciembre de 2005 tuvo lugar una conversación complementaria cuyo tema principal fue la aplicación extraterritorial de los tratados de derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

12. El 20 y 21 de noviembre de 2005, el Relator Especial participó en una conferencia celebrada por dos ONG, Reprieve y Amnistía Internacional, titulada "La lucha mundial contra la tortura: la bahía de Guantánamo, Bagram y más allá" (*The global struggle against torture: Guantánamo Bay, Bagram and beyond*). El Relator Especial ofreció una visión de conjunto de los mecanismos internacionales destinados a evitar violaciones de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, con particular énfasis en el mandato del nuevo Relator Especial.

13. El 21 y 22 de noviembre, el Relator Especial se reunió en Londres con funcionarios del Ministerio del Interior y de la Oficina de Relaciones Exteriores y del Commonwealth para hablar de su mandato y de los proyectos de textos legislativos sobre medidas antiterroristas. Se trató de cuestiones relativas al alcance del examen judicial previsto por el derecho internacional en caso de detención preventiva prolongada, la posibilidad de utilización por otros gobiernos del espacio aéreo y aeropuertos del Reino Unido para llevar a cabo "entregas *de facto*" de sospechosos de terrorismo, la cuestión de las garantías diplomáticas en caso de expulsión o extradición de personas desde el Reino Unido a países en los que supuestamente se practica la tortura durante los interrogatorios, y la experiencia británica en la promoción de la integración multicultural y el diálogo entre diversos grupos étnicos y religiosos. En las reuniones que mantuvo, el Relator Especial reconoció que durante el proceso legislativo se dio respuesta a muchas de las preocupaciones que había planteado en sus cartas del 1º de septiembre y 3 de octubre de 2005. El Relator Especial expresó su inquietud por el proyecto de disposiciones sobre el concepto de "temeridad" respecto de la incitación al terrorismo, y por el hecho de que se puedan prohibir organizaciones por "apología" del terrorismo. Solicitó aclaraciones complementarias sobre otra serie de cuestiones. El Relator Especial agradece al Gobierno del Reino Unido que le haya facilitado la información adicional solicitada, que estudiará con mayor detenimiento.

14. Durante su visita a Londres, el Relator Especial también se reunió con ONG como Amnistía Internacional y Justice, con quienes trató temas relacionados con la lucha contra el terrorismo en distintos países, cuestiones de derecho relacionadas con el mandato y ámbitos y métodos de cooperación.

15. El 30 de noviembre y 1º de diciembre de 2005, el Relator Especial participó en una reunión del Grupo de Tareas de las Naciones Unidas sobre la ejecución de la estrategia de lucha contra el terrorismo, en la que se debatió cómo desarrollar la propuesta del Secretario General relativa a la estrategia de lucha contra el terrorismo, de modo que se faciliten las deliberaciones entre Estados Miembros para lograr una respuesta global, coordinada y coherente al terrorismo. Se decidió que el Relator Especial coordinase el Grupo de Trabajo sobre cuestiones de derechos humanos creado durante la reunión.

16. El 8 de diciembre de 2005, en el 40º aniversario del Consejo Finlandés para los Refugiados, el Relator Especial pronunció un discurso sobre las consecuencias del terrorismo y las medidas antiterroristas en los derechos humanos de los refugiados y los solicitantes de asilo. En aquella ocasión se reunió brevemente con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Sr. António Guterres. El 15 de diciembre de 2005, el Relator Especial se reunió en Ginebra con representantes del Departamento de Protección Internacional del ACNUR para tratar cuestiones de interés común y posibles ámbitos de cooperación.

17. El 9 de diciembre de 2005, en la víspera del Día de los Derechos Humanos, el Relator Especial, junto con 32 expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas, formuló una declaración sobre la prohibición absoluta de la tortura, reafirmando que la razón de ser de los derechos humanos es que constituyen las normas mínimas que los Estados deben respetar en todo momento, en particular cuando se enfrentan a nuevos retos.

18. El 14 de diciembre de 2005, el Relator Especial se reunió con representantes de la Misión Permanente de Turquía ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, ocasión en la que el Gobierno de Turquía anunció que invitaba al Relator Especial a visitar el país en febrero de 2006. Se habló del mandato del Relator Especial y de su ámbito de actuación, así como de las modalidades de la visita. En este contexto, el Relator Especial insistió en su perspectiva global y en que le interesaba evaluar la situación jurídica, en especial la definición de terrorismo y de los delitos relacionados con el terrorismo, pero también las cuestiones prácticas relacionadas con la lucha contra el terrorismo, como la capacitación de las fuerzas del orden, y el enjuiciamiento y detención de personas sospechosas de actos de terrorismo. El Embajador de Turquía señaló que en su país esperaba poder mostrar al Relator Especial los avances que Turquía había realizado durante los últimos años en el campo de los derechos humanos, sobre todo en el contexto de su experiencia con el terrorismo. El Relator Especial desea agradecer al Gobierno de Turquía su prontitud al invitarlo y espera que su visita de determinación de los hechos sea fructífera.

19. Estaba prevista una reunión con el Comité Internacional de la Cruz Roja el 16 de diciembre de 2005. El Relator Especial debía reunirse con la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y con la Dependencia de Lucha contra el Terrorismo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en Viena el 19 de diciembre de 2005. Entre los temas que el Relator Especial esperaba tratar figuraba la definición de terrorismo en los planos internacional y nacional y las actividades complementarias llevadas a cabo por el Grupo de Tareas sobre la ejecución de la estrategia de lucha contra el terrorismo en relación con la vertiente de derechos humanos de una estrategia general de lucha contra el terrorismo.

## II. COMUNICACIONES

20. En lo que respecta a las comunicaciones enviadas a los gobiernos, se han puesto en conocimiento del Relator Especial diversas novedades y propuestas de carácter legislativo en varios Estados Miembros de las Naciones Unidas, y ha recibido de diversas fuentes fiables, como organizaciones internacionales y ONG, alegaciones de violaciones de libertades fundamentales y derechos humanos en el curso de supuestas acciones de lucha contra el terrorismo. De septiembre a diciembre de 2005, en el marco de su mandato, el Relator Especial ha mantenido contactos con 11 Estados, tanto individualmente como con otros relatores especiales.
21. En todas las comunicaciones enviadas el Relator Especial ha insistido en que es consciente de que la obligación de los Estados de proteger y promover los derechos humanos les exige adoptar medidas eficaces para combatir el terrorismo, y de que deben velar por que toda medida de ese tipo se ajuste a las obligaciones que les impone el derecho internacional, en particular las normas de derechos humanos, derecho de los refugiados y derecho humanitario.
22. En el caso de las nuevas leyes o las propuestas de enmienda relativas a la lucha contra el terrorismo, el Relator Especial ha solicitado información exhaustiva, a veces acompañada de preguntas concretas sobre el contenido del instrumento legislativo que se había puesto en su conocimiento, a los Gobiernos de Egipto, Filipinas, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Túnez. El Relator Especial también abordó con los Gobiernos de Egipto y el Reino Unido cuestiones relativas a los estados de excepción y los atentados suicidas, respectivamente. El Relator Especial agradece la pronta respuesta del Reino Unido. El plazo de respuesta del resto de Estados mencionados ha vencido, y el Relator Especial manifiesta su decepción por no haber recibido ninguna contestación.
23. En cuanto a las alegaciones de violaciones de los derechos humanos que le han sido comunicadas, el Relator Especial entabló contactos con los Gobiernos de Malasia (sobre su Ley de seguridad interior de 1960 y la posibilidad de decretar prisión preventiva sin cargos), Tayikistán (sobre el enjuiciamiento de un político de la oposición y los medios de obtención de pruebas empleados en el juicio), los Estados Unidos de América (sobre los detenidos de la bahía de Guantánamo y los supuestos centros secretos de detención), y Uzbekistán (sobre unos juicios en curso y varias cuestiones conexas). El Relator Especial agradece la respuesta recientemente enviada por Tayikistán, que examinará con interés una vez se haya traducido, y toma nota del comunicado de prensa de Uzbekistán. No ha recibido respuesta de Malasia ni de los Estados Unidos.
24. El pasado mes, en los contactos con Jordania, Indonesia, Yemen y los Estados Unidos de América se planteó la cuestión del trato durante la detención e interrogatorio de dos sospechosos de terrorismo en diversos países. El Relator Especial espera la respuesta de estos Estados en el plazo solicitado.
25. Junto con el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el Relator Especial hizo público el 26 de octubre de 2005 un comunicado de prensa en el que expresaba su inquietud por la preparación de juicios contra sospechosos de terrorismo en Uzbekistán.

### III. REFLEXIONES SOBRE LA CUESTIÓN DE LA DEFINICIÓN DE "TERRORISMO"

26. Un elemento fundamental del mandato del Relator Especial es cómo define la comunidad internacional o cada Estado el concepto de "terrorismo". El marco internacional de lucha contra el terrorismo, por medio de las principales convenciones contra el terrorismo y las resoluciones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos, imponen obligaciones y formulan instrucciones a los Estados sobre la cuestión del terrorismo sin que exista una definición completa del término. Esto no sólo reduce la capacidad de los Estados para determinar los niveles de debido cumplimiento de esas convenciones y resoluciones, sino que además tiene otras repercusiones. Las diferencias en algunos elementos de los delitos nacionales de terrorismo de diversos Estados pueden obstaculizar tanto la extradición como la asistencia jurídica mutua. También es posible que la comunidad internacional sea incapaz de hacer frente a algunos actos de terrorismo por no contar con una definición completa del término.

27. Es especialmente preocupante para el mandato del Relator Especial que los repetidos llamamientos de la comunidad internacional en los que se pide que se tomen medidas para acabar con el terrorismo puedan, debido a la falta de una definición universal y global del término, resultar perjudiciales para los derechos humanos. Si no se define el término, puede entenderse que los llamamientos de la comunidad internacional a combatir el terrorismo dejan la definición al criterio de cada Estado. Ello entraña el peligro de que se produzcan violaciones no intencionadas de los derechos humanos e incluso una tergiversación deliberada del término. El Relator Especial expresa su preocupación no sólo porque en algunos Estados se tergiverse el término deliberadamente, sino también por los casos más frecuentes de utilización, en las leyes nacionales de lucha contra el terrorismo, de terminología que no se limita exclusivamente a la lucha antiterrorista. Asimismo, se corre el riesgo de que la utilización del concepto de "terrorismo" por la comunidad internacional, en ausencia de una definición del término, resulte en la legitimación internacional involuntaria de las prácticas de regímenes opresores, pues se transmite el mensaje de que la comunidad internacional desea que se actúe con contundencia contra el "terrorismo" cualquiera sea su definición.

#### **Estado de los trabajos de definición de terrorismo y delitos de terrorismo**

28. Ninguna de las 13 convenciones en materia de antiterrorismo contiene una definición global del término "terrorismo". Se trata más bien de instrumentos de carácter operativo que se ocupan únicamente de determinados temas, ya sea la seguridad aérea, la navegación y las plataformas marítimas, la protección de las personas, o la supresión de los medios que permiten perpetrar y apoyar actos terroristas. Tampoco se adopta una definición en las resoluciones de los distintos organismos de las Naciones Unidas, con la salvedad de que el Consejo de Seguridad ha determinado en sus resoluciones 1269 (1999) y 1566 (2004) que, sea cual sea su motivación, ningún acto de terrorismo es justificable<sup>2</sup>.

29. Sigue trabajándose en el proyecto de convención general sobre el terrorismo internacional que se remitió en 2001 al Comité Especial creado en virtud de la resolución 51/210 de la

---

<sup>2</sup> Security Council resolution 1269 (1999), paragraph 1, and resolution 1566 (2004), paragraph 3.



Asamblea General<sup>3</sup>. Los aspectos polémicos del proyecto de convención se centran en la definición de delitos de terrorismo (art. 2) y sus excepciones (art. 18)<sup>4</sup>. La definición completa propuesta en el artículo 2 está pormenorizada e incluye las amenazas creíbles, los intentos, los cómplices y partes, y la organización de delitos de terrorismo.

30. La Relatora Especial sobre el terrorismo y los derechos humanos de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos ya ha estudiado las cuestiones de la relación entre el terrorismo y los conflictos armados, las luchas legítimas por la libre determinación, y la conducta del Estado y de los actores no estatales<sup>5</sup>. No es necesario repetir sus pertinentes análisis y recomendaciones en ese sentido.

31. A los efectos del presente informe, el Relator Especial centra su atención en la tipificación como delito de los actos terroristas y en la tipificación del terrorismo en ese contexto.

### **Delitos de referencia en las convenciones vigentes sobre terrorismo**

32. Cuatro documentos recientes utilizan una referencia muy útil para determinar -a falta de una definición global- qué conductas pueden caracterizarse como "terroristas" vinculando el término a las convenciones vigentes en materia de terrorismo:

- a) El Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, adoptada por el Consejo de Europa en mayo de 2005, entiende por "delito de terrorismo" cualesquiera de los delitos contemplados en 10 de las 12 convenciones vigentes (las excepciones son el Convenio de Tokio relativo a las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves y el Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección)<sup>6</sup>. Todos los delitos tipificados en el Convenio están así vinculados a los delitos y definiciones contemplados en las convenciones universales vigentes en materia de terrorismo.

---

<sup>3</sup> General Assembly resolution 51/210 (1996), paragraph 9. This mandate continued to be renewed and revised on an annual basis by the General Assembly in its resolutions on the topic of measures to eliminate international terrorism.

<sup>4</sup> See A/59/894, the Sixth Committee report to the General Assembly, Measures to eliminate international terrorism. The report of the coordinator on the results of the informal consultations on a draft comprehensive convention on international terrorism appears as appendix I to the latter report; the draft convention appears as appendix II.

<sup>5</sup> Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Final Report of the Special Rapporteur on Terrorism and Human Rights*, E/CN.4/Sub.2/2004/40 (2004). See also the report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, A/59/565, paragraphs 157-164.

<sup>6</sup> Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, adopted 16 May 2005, *Council of Europe Treaty Series* No. 196. The list of conventions mirrors the list contained within the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, but also includes the latter Convention.

- b) Al prohibir la financiación de determinados actos, el artículo 2, párrafo 1 a) del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo emplea una fórmula similar, y se vincula a 9 de las 11 convenciones que estaban en vigor en ese momento.
- c) La resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, así como el informe del Grupo de Alto Nivel del Secretario General sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (que se examinará más adelante), también hace referencia a los actos prohibidos por las convenciones vigentes en materia de terrorismo<sup>7</sup>.

33. El Relator Especial cree que utilizar las convenciones antiterroristas como referencia para determinar qué actos deben ser prohibidos en la lucha contra el terrorismo es, a falta de una definición de "terrorismo" universal y completa, el punto de partida más adecuado. Aunque se refieren a temas específicos, estas convenciones son de carácter universal, de modo que la utilización de los delitos contemplados en ellas puede considerarse que en general refleja el consenso internacional.

34. Debe matizarse un aspecto de este planteamiento para señalar que esta vinculación no es aplicable al Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección. Como no prohíbe acto alguno, sino que impone a los Estados obligaciones relativas a la marcación de explosivos, el Convenio no tipifica delitos que puedan servir de referencia<sup>8</sup>.

#### **Tipificación acumulativa de "terrorismo"**

35. El recurso a las convenciones vigentes en materia de terrorismo para buscar delitos de referencia no basta por sí solo para determinar qué actos revisten un carácter verdaderamente "terrorista". En esa medida, el Relator Especial no encuentra satisfactorio el modo en que el Grupo de Alto Nivel expresó el vínculo con las convenciones vigentes en lo que, por lo demás, considera una buena descripción de terrorismo:

"Cualquier acto, además de los actos ya especificados en las convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo". [Sin subrayar en el original.]

---

<sup>7</sup> Security Council resolution 1566 (2004), paragraph 3; report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, "A More Secure World: Our Shared Responsibility", A/59/565 (2004), paragraph 164 (d).

<sup>8</sup> Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, opened for signature 1 March 1991, ICAO document 9571 (entered into force 21 June 1998), articles 2 and 3 (1).

36. El argumento que se intenta exponer puede ilustrarse haciendo referencia al Convenio de Tokio relativo a las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves. El Convenio insta a los Estados a ejercer su jurisdicción sobre los actos que puedan poner o pongan en peligro la seguridad de la aeronave o de las personas o bienes en la misma, o que pongan en peligro el buen orden y la disciplina a bordo<sup>9</sup>. Aunque esto englobaría ciertamente conductas de carácter terrorista, la descripción de actos sobre los que los Estados deben ejercer su jurisdicción es muy amplia y puede incluir conductas que no tengan relación alguna con el terrorismo. Por consiguiente, resulta problemática la formulación del Grupo de Alto Nivel de "cualquier acto, además de los actos ya especificados en las convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo", pues no todos los actos contemplados por esas convenciones (el Convenio de Tokio constituye un caso paradigmático) serán de carácter terrorista. A ese respecto, cabe destacar que ni la Convención del Consejo de Europa para la Represión del Terrorismo ni el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo se vinculan al Convenio de Tokio.

37. La solución a este problema puede hallarse en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad que, aunque no tiene por objeto definir "terrorismo", insta a los Estados a que cooperen plenamente en la lucha contra el terrorismo y, de este modo, prevenir y sancionar los actos que reúnan estas tres características de manera acumulativa:

- a) Actos, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes; y
- b) Actos cometidos, independientemente de toda justificación por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar, con la intención de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo; y
- c) Actos que constituyan delitos definidos en las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito.

38. El tercer criterio encaja en el método del "delito de referencia" antes identificado. El elemento importante de la resolución es el carácter acumulativo de su tipificación de terrorismo, pues exige que el delito de referencia vaya acompañado de: la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves (o de tomar rehenes), y la intención de provocar el terror, intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo. Esta fórmula acumulativa sirve de umbral de seguridad para garantizar que sean únicamente los actos de carácter terrorista los que se identifiquen como tales. El Relator Especial subraya que no todos los actos que son delito con arreglo al derecho nacional o incluso internacional son actos de terrorismo ni deberían definirse así.

---

<sup>9</sup> Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, opened for signature 14 September 1963, 704 *UNTS* 219 (entered into force 4 December 1969), articles 1 (1) and (4), and 3 (2).

39. Otro ejemplo puede encontrarse en el claro paralelismo existente entre los actos de terrorismo y otros delitos internacionales, incluidos los crímenes de lesa humanidad (ya sea en los términos establecidos en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, o la prohibición de tales delitos de conformidad con el derecho internacional general). El Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos también han identificado el terrorismo como algo que: pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida; tiene vínculos con la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero y el tráfico de armas, así como con el transporte ilegal de material nuclear, químico o biológico; y también está relacionado con la posterior comisión de delitos graves como asesinatos, extorsiones, secuestros, agresiones, tomas de rehenes y robos<sup>10</sup>. A pesar de tales vínculos, la lucha contra el terrorismo debe limitarse a combatir los delitos comprendidos en el ámbito de las convenciones y protocolos internacionales relativos al terrorismo y definidos en ellos, o a combatir las conductas asociadas, según se pide en las resoluciones del Consejo de Seguridad, cuando se suman a las intenciones y fines identificados en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad. Que un acto sea constitutivo de delito no lo convierte en acto terrorista.

40. La fórmula acumulativa es, de hecho, la escogida para definir los actos prohibidos en la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes. En ella, se entiende por toma de rehenes el apoderarse o detener a una persona (rehén) mediando la amenaza de matarla, herirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero a una acción u omisión. En este sentido, la toma de rehenes (según se define) reúne las tres características identificadas en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, salvo que no dice expresamente que los motivos del acto no pueden hacerlo justificable.

41. El Convenio para la represión de los actos de terrorismo nuclear, aprobado en 2005, no comparte la fórmula acumulativa. El Convenio exige que los Estados Partes prohíban la posesión o utilización de material nuclear o de un dispositivo con el propósito de: causar la muerte o lesiones corporales graves; o causar daños considerables a los bienes o al medio ambiente; u obligar a una persona, organización o Estado a realizar o abstenerse de realizar algún acto<sup>11</sup>. La formulación del párrafo 1 del artículo 2 no encaja con la resolución 1566 (2004) del

---

<sup>10</sup> See Security Council resolutions 1269 (1999), preambular paragraph 1; 1373 (2001), paragraph 4; 1377 (2001), paragraph 6; 1456 (2002), preambular paragraphs 3 and 6; and 1540 (2004), preambular paragraph 8. See also General Assembly resolutions 3034 (XXVII) (1972), paragraph 1; 31/102 (1976), paragraph 1; 32/147 (1977), paragraph 1; 34/145 (1979), paragraph 1; 36/109 (1981), paragraph 1; 48/122 (1993), preambular paragraph 7; 49/185 (1994), preambular paragraph 9; 50/186 (1995), preambular paragraph 12; 52/133 (1998), preambular paragraph 11; 54/164 (2000), preambular paragraph 13; 56/160 (2002), preambular paragraph 18; 58/136 (2003), preambular paragraph 8; 58/174 (2004), preambular paragraph 12; 59/153 (2004), preambular paragraph 10; and 59/194 (2004), preambular paragraph 3 and paragraphs 2, 4 and 14. See also Commission on Human Rights resolutions 2001/37, preambular paragraph 16 and paragraph 2; and 2004/44, preambular paragraph 7.

<sup>11</sup> International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, adopted and opened for signature under General Assembly resolution 58/290, article 2, paragraph 1. See also paragraphs 2 to 4 of article 2, which set out party and associated offences.

Consejo de Seguridad, pues trata las dos primeras características de la resolución (la intención de causar la muerte o lesiones o de tomar rehenes, y la intención de influir en una conducta) como requisitos alternativos, y no acumulativos. El Relator Especial teme que, al igual que en el caso del Convenio de Tokio tratado anteriormente, puedan englobarse en esta definición actos que no reúnan los criterios generales para determinar qué actos son de carácter terrorista.

Por consiguiente, reitera la necesidad de que la tipificación de actos terroristas se haga de manera acumulativa.

### **Resumen de la tipificación de delitos de "terrorismo"**

42. Es fundamental que la utilización del término "terrorismo" se limite a los actos de auténtico carácter terrorista. La tipificación en tres pasos que figura en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad respecto de los actos que deben prevenirse -o sancionarse, cuando no hayan podido prevenirse- en la lucha contra el terrorismo aprovecha los delitos acordados actualmente en relación con los aspectos del terrorismo utilizándolos como delitos de referencia, y establece un umbral apropiado exigiendo que, además, tales delitos se cometan con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes; y con la intención de provocar un estado de terror, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo.

### **Actos de apoyo a los delitos de terrorismo**

43. Esta última fórmula no contradice diversas instrucciones y recomendaciones del Consejo de Seguridad relativas a los actos de apoyo a los delitos de terrorismo. A modo de ejemplo, la resolución 1624 (2005), a pesar de que su formulación no tiene carácter imperativo, insta a los Estados a prohibir e impedir la incitación a cometer un acto o actos de terrorismo<sup>12</sup>. Tampoco en este caso la resolución define qué es un acto de terrorismo. La respuesta reside en una referencia al método acumulativo de tres pasos establecido en la resolución 1566 (2004). Sólo la incitación a actos (que en sí reúnan las tres características) debería considerarse "incitación al terrorismo". Aunque la incitación a otros actos delictivos puede ser ilícita, y quizá sea preciso hacerla punible en algunos casos, de conformidad con el artículo 20, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o con el artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, dicha incitación no debería tipificarse como "incitación al terrorismo".

44. Esta delimitación de los delitos consistentes en "la cooperación" y de las obligaciones de los Estados haciendo referencia al método acumulativo de tres pasos establecido en la resolución 1566 (2004) es igualmente aplicable cuando el Consejo de Seguridad insta a los Estados a:

---

<sup>12</sup> Security Council resolution 1624 (2005), paragraphs 1 (a) and (b). See also Security Council resolution 1373 (2001), paragraph 5 (3), which: "*Declares* that acts, methods, and practices of terrorism are contrary to the purposes and principles of the United Nations and that knowingly financing, planning and inciting terrorist acts are also contrary to the purposes and principles of the United Nations".

- a) Abstenerse de proporcionar todo tipo de apoyo a quienes participen en la comisión de actos de terrorismo<sup>13</sup>;
- b) Prevenir la comisión de actos de terrorismo<sup>14</sup>;
- c) Enjuiciar a toda persona que apoye, facilite, participe o intente participar en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo, o dé refugio a los terroristas<sup>15</sup>;
- d) Impedir la circulación de terroristas<sup>16</sup>;
- e) Asegurarse, antes de conceder el estatuto de refugiado, de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión<sup>17</sup>; y
- f) Impedir y reprimir el apoyo activo o pasivo al terrorismo<sup>18</sup>.

### **Requisitos para la definición impuestos por el principio de legalidad y la normativa de los derechos humanos**

45. El Relator Especial opina que la mejor solución para resolver los problemas derivados de la falta de una definición de terrorismo sería lograr una definición universal, completa y precisa. Entre tanto, la normativa de derechos humanos y el principio de legalidad imponen ciertos requisitos que ayudan a contrarrestar los efectos negativos de la falta de una definición acordada. El párrafo 1 del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se establece un derecho que no admite suspensión en el marco del Pacto, resulta especialmente instructivo, pues dispone lo siguiente:

Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

---

<sup>13</sup> Security Council resolution 1373 (2001), paragraph 2 (a).

<sup>14</sup> Idem, paragraph 2 (b).

<sup>15</sup> Idem, paragraph 2 (c), (d) and (e), resolution 1566 (2004), paragraph 2, and resolution 1456 (2003), paragraph 3

<sup>16</sup> Idem, paragraph 3 (f) and (g).

<sup>17</sup> Idem, paragraph 2 (h).

<sup>18</sup> Security Council resolution 1456 (2003), paragraph 1.

46. El primer requisito del párrafo 1 del artículo 15 es que la prohibición de actos terroristas debe ajustarse a lo prescrito en el derecho nacional e internacional. Para que esté "prescrita por la ley" la prohibición debe estar enmarcada de manera que la ley sea suficientemente accesible para que las personas estén debidamente informadas del modo en que la ley limita su conducta, y esté formulada con precisión suficiente para que las personas puedan modificar su conducta<sup>19</sup>. Los delitos de terrorismo deben ser tipificados de manera que quede claro qué elementos del delito le confieren carácter de terrorista. De modo similar, cuando algún delito esté vinculado a "actos de terrorismo", debe definirse con claridad qué constituye un acto de ese tipo.

47. Debido a la necesidad de precisión, y para evitar la utilización de la lucha contra el terrorismo como excusa para extender innecesariamente el alcance del derecho penal, es fundamental que los delitos tipificados en la legislación antiterrorista, así como todas las competencias de investigación y encausamiento relacionadas con ella, se circunscriban a la lucha contra el terrorismo. Los delitos que no tengan carácter terrorista (con arreglo a la tipificación anterior), independientemente de su gravedad, no deben estar sujetos a la legislación antiterrorista. Tampoco deberían adoptarse medidas antiterroristas contra actos cuyo carácter no sea terrorista, ni siquiera si quien los comete es sospechoso de delitos de terrorismo. El Relator Especial reafirma las declaraciones realizadas anteriormente en el mismo sentido por la Relatora Especial de la Subcomisión sobre el terrorismo y los derechos humanos<sup>20</sup>.

48. Un requisito que se sale del ámbito del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero exigido por el artículo 26 del mismo Pacto y el estado de derecho, es la necesidad de que toda prescripción jurídica respete el principio de no discriminación e igualdad ante la ley. Análogamente, en el párrafo 1 del artículo 4 del Pacto se dispone que la suspensión de derechos en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación no debe entrañar discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social<sup>21</sup>. La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos, en sus

---

<sup>19</sup> These two requirements were held to flow from the expression "prescribed by law" by the European Court of Human Rights in the *Sunday Times* case of 1978: *Sunday Times v. United Kingdom* (1978) 58 *ILR* 491, 524-527. See also: Human Rights Committee, *States of Emergency (Article 4)*, CCPR general comment No. 29 of 2001, reprinted HRI/GEN/1/Rev.6 at 186 (2003), paragraph 16; Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*, E/CN.4/1985/4 (1985), paragraphs 15 and 17; Inter-American Commission on Human Rights, *Report on Terrorism and Human Rights*, OEA/Ser.L/V/II.116 (22 October 2002), paragraph 53; and Council of Europe, *Guidelines on Human Rights and the Fight Against Terrorism* (Council of Europe Publishing, 2002), article III.

<sup>20</sup> Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Preliminary Framework Draft of Principles and Guidelines Concerning Human Rights and Terrorism*, E/CN.4/Sub.2/2005/39, paragraph 33. See also the Sub-Commission Special Rapporteur's final report of 2004, *ibid.*, paragraph 33 (c), and: the Council of Europe guidelines, *ibid.*, article III (2); the Inter-American Commission on Human Rights report, *ibid.*, paragraphs 51 and 55; and the Siracusa Principles, *ibid.*, paragraph 17.

<sup>21</sup> See also Human Rights Committee, general comment No. 29, *ibid.*, paragraphs 8 and 16.

últimas resoluciones sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, han hecho hincapié en que el disfrute de derechos no debe estar sujeto a ninguna distinción por los motivos citados<sup>22</sup>.

49. El último elemento del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere a la no retroactividad. Ninguna disposición jurídica que defina un delito puede aplicarse a los actos cometidos antes de su entrada en vigor. Del mismo modo, las sanciones deben limitarse a las aplicables en el momento de comisión del delito y, si con posterioridad a ese momento la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

### **Conclusión**

50. La falta de una definición universal, completa y precisa de "terrorismo" plantea problemas para la protección eficaz de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Resulta alentadora la labor que viene realizando el Comité Especial establecido de conformidad con la resolución 51/210 de la Asamblea General relativa al proyecto de convención general sobre el terrorismo internacional. Es fundamental, mientras tanto, que el término "terrorismo" se utilice sólo para designar conductas que tengan un carácter verdaderamente terrorista. En ese sentido es indispensable la tipificación en tres pasos de actos que deben evitarse y, si no, sancionarse en la lucha contra el terrorismo que figura en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad. Deberían ser "delitos de terrorismo" únicamente aquéllos en que concurren las tres condiciones siguientes de forma acumulativa: a) actos cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves; b) actos cometidos con la intención de provocar un estado de terror, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo; y c) actos que constituyan delitos definidos en las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito. Análogamente, la tipificación como delito de actos de apoyo a delitos de terrorismo debería limitarse a los actos de apoyo a los delitos que cumplan todas esas características citadas. En cuanto a la prohibición de actos terroristas, es importante que los Estados velen por que las prescripciones en la materia sean de fácil acceso, estén formuladas con precisión, se apliquen únicamente a la lucha contra el terrorismo y no sean discriminatorias ni retroactivas.

## **IV. EL PAPEL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS AL COMITÉ CONTRA EL TERRORISMO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Y LA COOPERACIÓN CON EL COMITÉ**

### **Mandato del Comité contra el Terrorismo**

51. El Comité contra el Terrorismo fue creado en el marco de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad inmediatamente después de los atroces atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. El Consejo de Seguridad enunció, con arreglo al Capítulo VII de la Carta

---

<sup>22</sup> General Assembly resolution 59/191 (2004), preambular paragraph 12, and Commission on Human Rights resolution 2005/80, preambular paragraph 15.



de las Naciones Unidas, una serie de obligaciones de los Estados Miembros en la lucha contra el terrorismo y estableció el Comité para que verificara, entre otros medios, mediante el estudio de informes, la aplicación de la resolución por los Estados Miembros<sup>23</sup>.

52. En la resolución 1373 (2001) se hace una referencia de pasada a los derechos humanos, en un contexto muy específico<sup>24</sup>. Por consiguiente, podría aducirse -y ya se ha aducido-, que el mandato del Comité no incluye supervisar si las medidas antiterroristas cumplen las normas de derechos humanos cuando los Estados aplican tales medidas de conformidad con la resolución. Además, se dice, con razón, que la necesidad de que el Comité lleve a cabo una evaluación desde el punto de vista de los derechos humanos está supeditada a la labor de los órganos y mandatos de supervisión de los derechos humanos basados en tratados y de otro tipo que actúan en el marco las Naciones Unidas.

53. Dicho esto, el Relator Especial desea subrayar que la resolución 1456 (2003) del Consejo de Seguridad, aprobada por ministros de relaciones exteriores, incorpora la conocida formulación de que: "Los Estados deben cerciorarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo cumplan todas las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y adoptar esas medidas de conformidad con el derecho internacional, en particular las normas relativas a los derechos humanos y a los refugiados y el derecho humanitario."<sup>25</sup> Esta afirmación incondicional de las obligaciones de los derechos humanos forma parte del contexto en que debe enmarcarse la lectura de las partes de la resolución referidas a la labor del Comité. En la resolución se pide al Comité, entre otras cosas, que tenga presentes y vele por difundir las "mejores prácticas" en la lucha contra el terrorismo<sup>26</sup>. El Relator Especial sostiene, en vista de que el concepto de "mejores prácticas" aparece también en la resolución de la Comisión de los Derechos Humanos por la que se establece su mandato<sup>27</sup>, que la observancia de los derechos humanos debe considerarse una de las características definitorias de las "mejores prácticas" en lo que respecta a las medidas de lucha contra el terrorismo.

54. Además cabe señalar, por su importancia, que en la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad se confiere al Comité un mandato de derechos humanos por cuanto se le encomienda que incluya en su diálogo con los Estados Miembros la aplicación de esta nueva resolución<sup>28</sup>, en la que se hace referencia en varias ocasiones al requisito de que las medidas antiterroristas sean compatibles con los derechos humanos<sup>29</sup>. Si se lee en el contexto de la resolución en su

---

<sup>23</sup> See Security Council resolution 1377 (2001), paragraph 6.

<sup>24</sup> *Idem*, paragraph 3 (f).

<sup>25</sup> Security Council resolution 1456 (2003), annex, paragraph 6.

<sup>26</sup> *Idem*, paragraphs 4 (iii) and 8.

<sup>27</sup> Commission on Human Rights resolution 2005/80, paragraph 14 (c).

<sup>28</sup> Security Council resolution 1624 (2005), paragraph 6.

<sup>29</sup> Security Council resolution 1624 (2005), in particular paragraph 4.

conjunto, la nueva tarea del Comité incluye claramente examinar si las medidas adoptadas por los Estados Miembros se ajustan a los derechos humanos.

### **Diálogo entre el Relator Especial y el Comité contra el Terrorismo**

55. En la resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos por la que se crea el mandato de un Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, se encomienda al titular del mandato la tarea de establecer un diálogo regular y examinar las posibles esferas de cooperación con todos los agentes pertinentes, en particular el Comité contra el Terrorismo, respetando plenamente los mandatos respectivos de esos agentes, y evitar al mismo tiempo la duplicación de actividades. En una carta de fecha 23 de septiembre de 2005, el Relator Especial sugirió a la presidencia del Comité contra el Terrorismo que se reuniera con el Comité y le ofreciera hacer una breve exposición de las tendencias actuales en las medidas antiterroristas adoptadas por los Estados, desde el punto de vista de su conformidad con los derechos humanos, y explorar las posibilidades de cooperación entre el Comité, su Dirección Ejecutiva y el mandato del Relator Especial en cuatro esferas:

- a) Las preguntas y observaciones formuladas por el Comité durante el examen de los informes presentados por los Estados acerca de cuestiones sensibles desde el punto de vista de los derechos humanos y con el fin de evitar malentendidos y abusos;
- b) La posible participación del Relator Especial en el examen de los informes por el Comité o, alternativamente, su acceso directo a las observaciones del Comité;
- c) Colaboración en la preparación de "leyes modelo" o en la identificación de "mejores prácticas" en la lucha contra el terrorismo; y
- d) La posibilidad de dictar recomendaciones paralelas y coordinadas sobre la asistencia técnica, los servicios de asesoramiento o las visitas a países.

56. En una reunión con los miembros del Comité contra el Terrorismo celebrada en Nueva York el 24 de octubre de 2005, el Relator Especial esbozó algunas de las "tendencias actuales" que en su opinión merecerían una mayor interacción entre el Comité y el mundo de los derechos humanos:

- a) En primer lugar, la vieja tendencia de los Estados a recurrir al concepto de "terrorismo" para desacreditar movimientos políticos, étnicos, regionales o de otro tipo que simplemente no les gustan, es también en gran medida una tendencia nueva. El aspecto novedoso es que, desde septiembre de 2001, la comunidad internacional parece haberse vuelto indiferente al uso indebido del concepto de terrorismo. El resultado es que los llamamientos de la comunidad internacional para que se adopten medidas antiterroristas y el apoyo que ésta brinda a las medidas de este tipo podrían de hecho dar legitimidad a los regímenes opresores y a sus actos, incluso si son hostiles a los derechos humanos. La mejor cura para esta enfermedad sería hallar una definición común e internacional de terrorismo pero, entre tanto, el principal punto de referencia siguen siendo los instrumentos de derechos humanos, sobre todo el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que contiene

una disposición que no admite suspensión sobre los requisitos que debe cumplir el derecho penal: todos los delitos deben estar definidos en la ley de manera precisa y previsible, debe especificarse la pena aplicable y esa pena sólo debe aplicarse a actos cometidos con posterioridad a la promulgación y entrada en vigor de la ley.

- b) En segundo lugar, la -para algunos más alarmante- "nueva tendencia" en las medidas antiterroristas a poner en cuestión y comprometer la prohibición absoluta de la tortura y todas las formas de tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esta tendencia se manifiesta de maneras muy distintas. Hay quien ha defendido la tortura en situaciones llamadas "de la bomba de relojería en marcha". Algunos Estados tratan de acotar mucho la definición de tortura para distinguirla de otras formas de trato cruel, inhumano o degradante, dejando de lado el hecho de que tales prácticas son objeto de una prohibición absoluta que no admite suspensiones, de conformidad con el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, existen prácticas que equivalen a la tortura por persona interpuesta, por ejemplo el traslado de sospechosos para que sean interrogados en países donde es bien sabido que se practica la tortura. Es más, existen propuestas para suavizar la norma de no devolución, con la adopción de un "enfoque equilibrado", basado en unas garantías diplomáticas, o en la modificación de los tratados de derechos humanos o la modificación de su interpretación establecida;
- c) En tercer lugar, a pesar de que la incitación a cometer delitos graves está definida como delito en el derecho penal de la mayoría de los países, en esta época de atentados terroristas impredecibles, como los atentados suicidas perpetrados en sociedades democráticas y tradicionalmente pacíficas, se tiende a ir más allá de la mera incitación, y se tipifica como delito la "glorificación" o "apología" del terrorismo, o la publicación de información que pueda ser útil en la comisión de actos de terrorismo. El Relator Especial propone una respuesta sensata compatible con los derechos humanos haciendo referencia a la Convención del Consejo de Europa para la Represión del Terrorismo, que en su artículo 5 define "provocación pública" al terrorismo basándose en un criterio doble: la intención subjetiva de incitar (alentar) a la comisión de delitos de terrorismo y el riesgo objetivo de que uno o varios de esos delitos se cometa;
- d) La cuarta tendencia en las medidas de lucha contra el terrorismo adoptadas por los Estados es la de las diversas formas de endurecimiento de los controles de inmigración, incluso mediante lo que se denomina establecimiento de perfiles (raciales, étnicos o religiosos), el intercambio de información entre países y nuevas formas de detención a largo plazo o incluso de duración indefinida. Además, muchos países están empezando a eliminar el efecto suspensivo de los recursos interpuestos contra las denegaciones de asilo, a pesar de las críticas y del hecho de que la jurisprudencia de los organismos de derechos humanos, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos, exige la suspensión de la aplicación de tales denegaciones, al menos cuando medie una alegación plausible de que se ha cometido una violación de los derechos humanos;
- e) Como quinta y última tendencia, el terrorismo ha sustituido en gran medida a la delincuencia relacionada con las drogas como principal justificación pública para

aumentar las competencias de la policía en la investigación o prevención de delitos. En la lucha contra el terrorismo está prescindiéndose de muchas de las garantías tradicionales, como la de actuar únicamente contra los sospechosos de haber cometido algún delito o el requisito de la autorización judicial previa, aunque este abandono no se limita necesariamente a los delitos de terrorismo.

### **Examen por el Comité contra el Terrorismo de los informes presentados por los Estados Miembros de conformidad con la resolución 1373 (2001)**

57. A fin de evaluar el papel del Comité contra el Terrorismo en la promoción de métodos de lucha contra el terrorismo conformes, insensibles o, en el peor de los casos, contrarios a los derechos humanos, el Relator Especial estudió la mayoría de los cerca de 640 informes presentados por los Estados Miembros de conformidad con la resolución 1373 (2001). En la mayoría de los casos, las preguntas u observaciones del Comité citadas o parafraseadas en los posteriores informes de los Estados eran de carácter técnico y no parecían tener consecuencias en el ámbito de los derechos humanos, pero en otros casos, los informes de algunos Estados indicaban lo contrario. Como observación metodológica, es preciso subrayar que lo estudiado no eran las preguntas u observaciones formuladas por el Comité, sino la forma en que éstas se reproducían en los posteriores informes de los Estados en cuestión. Para evaluar las consecuencias que en el ámbito de los derechos humanos puedan tener las preguntas y observaciones del Comité, esto es quizá más importante que lo que el Comité dijo en realidad, pues los informes posteriores de los Estados indican cómo entendieron éstos el mensaje transmitido por el Comité. Más abajo se dan ejemplos de cuatro tipos de mensajes recibidos por los Estados en sus contactos con el Comité. Muchos de estos ejemplos están relacionados con las tendencias actuales expuestas más arriba en cuanto a las repercusiones de las medidas antiterroristas desde la perspectiva de los derechos humanos.

58. La primera categoría podría describirse como de "mejores prácticas" desde el punto de vista del mandato del Relator Especial. Se trata de casos en que el Comité ha promovido explícitamente respuestas al terrorismo que respetan los derechos humanos. El Comité se interesó por la elaboración en Bélgica de una ley en materia de terrorismo que preserva los derechos humanos<sup>30</sup>. También preguntó a Kenya acerca de la compatibilidad de sus medidas antiterroristas con los derechos humanos<sup>31</sup>. Aunque este tipo de determinaciones son escasas en número, son un signo prometedor de que el Comité está dispuesto a reconocer y promover respuestas al terrorismo que respeten los derechos humanos.

59. La segunda categoría son los casos en que la aplicación de las recomendaciones del Comité, o lo que se interpretó que eran esas recomendaciones, suscitó dentro del país críticas o resistencias basadas en los derechos humanos. En algunas ocasiones, los Estados han informado al Comité de que sus obligaciones en materia de derechos humanos no les han permitido aplicar las recomendaciones que recibieron. Éste podría ser el caso del Paraguay, con quien el Comité parece haber entablado un diálogo positivo para poner en práctica medidas de lucha contra el

---

<sup>30</sup> S/2004/156. See section 1.3.

<sup>31</sup> S/2004/181. See "Introduction" where the question by the CTC is quoted.

terrorismo que al mismo tiempo respeten los derechos humanos<sup>32</sup>. Este ejemplo pone de manifiesto algunos de los aspectos sensibles que se deben tener en cuenta al diseñar medidas antiterroristas eficaces en países conscientes de su historial de violaciones de los derechos humanos en el pasado. Los contactos con el Perú<sup>33</sup> tienen características similares. El Comité parece considerar que una cláusula de derechos humanos del Código Penal austriaco constituye una excepción política respecto del enjuiciamiento de actos de terrorismo y que, por lo tanto, es incompatible con la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. En su informe posterior<sup>34</sup>, Austria defendió su legislación haciendo referencia a la necesidad de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo y la posibilidad de evitar la impunidad de los terroristas.

60. La tercera y quizá más problemática categoría son los casos en que a los informes subsiguientes de un Estado se sugiere que las preguntas y recomendaciones formuladas por el Comité al Estado en cuestión pueden haber sido insensibles a los derechos humanos. Al parecer, durante sus diálogos, el Comité ha estado planteando preguntas sistemáticamente acerca de una larga lista de técnicas de investigación criminal que interfieren manifiestamente con el derecho a la intimidad y a la vida familiar. Desde el punto de vista de los derechos humanos, la cuestión crucial en este sentido es si tales medidas son necesarias para alcanzar un fin legítimo, como la investigación de un delito, y si al mismo tiempo son proporcionales a la consiguiente interferencia en la intimidad y la vida familiar. Con este telón de fondo, resulta problemático que el Comité parezca recomendar que se amplíe al máximo el posible abanico de técnicas de

---

<sup>32</sup> S/2003/700, S/2004/375, S/2005/516. In the last-mentioned fifth report, specific mention is made of the involvement of OHCHR expertise in the provision of technical assistance to the country in order to secure that its counter-terrorism legislation would be compatible with human rights. This can be contrasted with the following statement in the fourth report (S/2004/375): "At present, consideration of the preliminary draft anti-terrorism act by the National Congress has been suspended, and its approval is thought to be unlikely in the short and medium terms owing to the resistance it encountered at the time of its proposal at all levels of Paraguayan civil society, and in the press in general, as it was associated with other legislative instruments that resembled those of the period from 1954 to 1989 in which an authoritarian regime governed Paraguay. Like the preliminary draft act, the previously established provisions concerned the creation of special courts within the judiciary to try terrorism-related offences. It also established other provisions that, at the time of their submission to the legislative authorities, were considered to violate basic human rights with regard to individual freedom."

<sup>33</sup> S/2003/896, S/2004/589. In both of these reports, Peru confirmed to the CTC that the fact that its Constitutional Court had declared national counter-terrorism laws unconstitutional for breaches of human rights, did not affect the commitment of Peru to implement resolution 1373. As expressed in the first mentioned report: "Declaring the aforementioned laws unconstitutional has had no negative impact on the implementation of resolution 1373 (2001), as the purpose was to repeal the legal provisions which violated the Political Constitution of Peru in substance and form, as well as international human rights standards. By rectifying this situation, national legislation to combat terrorism has been improved and brought into line with international human rights standards."

<sup>34</sup> S/2005/231. See section 1.1 of the report.

investigación (como la "entrega controlada", los pseudo delitos, los confidentes anónimos, las persecuciones transfronterizas, la colocación de dispositivos de escucha en lugares públicos y privados, la interceptación de comunicaciones confidenciales a través de Internet y del teléfono, etc.). En algunas ocasiones, deben relajarse algunas de las garantías exigidas por los derechos humanos previstas en la legislación nacional (como que sólo puedan aplicarse medidas a quien sea realmente sospechoso, la necesidad de una autorización judicial previa o el requisito de duración limitada). Si en este tipo de preguntas no se hace referencia a la normativa de derechos humanos, los Estados pueden tener la impresión de que se les pide que aumenten las competencias de investigación de sus autoridades de orden público, aunque ello sea contrario a los derechos humanos. El Relator Especial considera preocupante, en particular, que este tipo de preguntas también se hayan planteado a regímenes cuyas autoridades de orden público son conocidas por no respetar los derechos humanos. Las prácticas de mantenimiento del orden público que violan los derechos humanos no merecen la legitimación del Consejo de Seguridad. Belarús puede citarse como ejemplo de preguntas u observaciones del Comité que se han empleado en un informe posterior para dar legitimidad a las prácticas de investigación criminal del país<sup>35</sup>, a pesar de las críticas formuladas en el pasado por los mecanismos de derechos humanos<sup>36</sup>.

61. Entre los ejemplos de esta categoría pueden citarse los casos siguientes:

- a) A juzgar por sus informes posteriores, los Estados parecen no entender claramente la importante distinción entre la exclusión del estatuto de refugiado y la exclusión física o deportación de alguien del territorio de un país cuando esa persona es culpable o sospechosa de delitos de terrorismo<sup>37</sup>. Desde la perspectiva del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debe recalcarse que no se puede deportar a nadie a un país donde vaya a ser sometido a torturas o a cualquier otro

---

<sup>35</sup> S/2004/255. See section 1.15 of the report where the questions by the CTC are quoted to include the following: "[C]ould the Republic of Belarus please indicate whether its laws permit, for investigative and evidentiary purposes in the fight against terrorism, the use of methods such as undercover operations; controlled deliveries; pseudo-purchase techniques; the use of informants; the use of other forms of encouragement to persuade persons to supply information to the competent authorities; and the monitoring and/or the interception of communications (such as the Internet, radio, audio-visual media and other advanced communications techniques). Are there any impediments to the use of intelligence data in criminal investigation?"

<sup>36</sup> Reference is made to the fact that Belarus has not submitted a report under the ICCPR since 1995 and that in its most recent (1997) concluding observations the Human Rights Committee expressed its concern about reports of arbitrary infringements of the right to privacy, in particular of abuses by the authorities in regard to wire-tapping and house searches, and the absence of judicial review of such activities (CCPR/C/79/Add.86, para. 15).

<sup>37</sup> Bahrain (S/2003/1043), El Salvador (S/2002/729), Germany (S/2002/1193), Latvia (S/2002/1370), and Slovakia (S/2002/730).

trato o castigo inhumano, cruel o degradante, ni siquiera cuando sean de aplicación las cláusulas de exclusión de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>38</sup>.

- b) Por lo que respecta al informe que Australia presentó tras las recomendaciones del Comité, parece que éste no había tenido en cuenta la postura del Comité de Derechos Humanos<sup>39</sup> sobre la interpretación del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a saber, que un país que haya abolido la pena capital viola el derecho a la vida si deporta a una persona a un país donde pueda ser condenada a muerte<sup>40</sup>.
- c) De los informes de algunos Estados se desprende que éstos entienden que el Comité sugiere que no se debería permitir a las personas naturalizadas cambiar de nombre<sup>41</sup> ni contraer un "matrimonio fraudulento"<sup>42</sup>. Estas son cuestiones relacionadas con el derecho al respeto de la intimidad y la vida familiar.
- d) En el examen de un informe de Colombia, parece ser que el Comité determinó que el párrafo 1 c) de la resolución 1373 (2001) se aplica a las personas que presten atención médica a terroristas, y pidió la congelación de sus activos<sup>43</sup>. En opinión del Relator Especial, se trata de una interpretación demasiado amplia de dicha disposición.

62. Por último, basta examinar los informes presentados por los Estados al Comité para constatar que en su estudio de informes anteriores de los mismos Estados, el Comité ha mostrado poco interés, o ninguno, en cómo definen los países el término "terrorismo". Esto transmite un "mensaje" problemático, pues es bien sabido que con frecuencia los Estados aplican definiciones de terrorismo que no reúnen los requisitos establecidos en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (*nullum crimen sin lege, nulla poena sine lege*, no retroactividad) o, lo que es peor, han sido concebidas de mala fe para proscribir a opositores políticos, entidades religiosas, movimientos de defensa de minorías o de poblaciones indígenas, o grupos independentistas que nunca han recurrido a la violencia contra las personas. Si no se comprueba

---

<sup>38</sup> See *Mansour Ahani v. Canada* (Communication No. 1051/2002), Views by the Human Rights Committee, 29 March 2004. A similar norm is expressed in article 3 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. See also, *Ahmed Hussein Mustafa Kamil Agiza v. Sweden* (Communication No. 233/2003), Views by the Committee against Torture, 20 May 2005.

<sup>39</sup> See *Roger Judge v. Canada* (Communication No. 829/1998), Views by the Human Rights Committee, 5 August 2003.

<sup>40</sup> S/2003/1204. See section 1.6 where the question by the CTC is quoted.

<sup>41</sup> Australia (S/2003/1204). See section 1.13 where the question by the CTC is quoted.

<sup>42</sup> South Africa (S/2004/170). See section 1.14 where the question by the CTC is quoted.

<sup>43</sup> S/2004/403. See section 1.9 where the question by the CTC is quoted.

que las definiciones de terrorismo de cada país se ajustan a los derechos humanos, y si no se vela por que el término se emplee sólo para designar actos de carácter verdaderamente terrorista, puede que acabe por interpretarse que el Comité incita a poner en práctica medidas destinadas a aplicar la resolución 1373 (2001) respecto de cualquier cosa que las leyes nacionales denominen "terrorismo", sea cual sea su definición.

## **Conclusión**

63. Al adoptarse la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad quedó explícito que el Comité contra el Terrorismo tiene el mandato de cerciorarse de que las medidas antiterroristas adoptadas por los Estados Miembros sean compatibles con los derechos humanos. No obstante, basándose en su estudio de los informes presentados por los Estados al Comité, sigue preocupando al Relator Especial que el mensaje que los Estados reciben del examen de sus informes por el Comité no siempre haya sido suficientemente claro en cuanto al deber de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. En algunos casos, es posible que se haya dado a entender a los Estados que el Comité promueve la adopción de medidas antiterroristas aunque éstas puedan ir en detrimento de los derechos humanos. El Relator Especial desea proseguir su diálogo con el Comité y su Dirección Ejecutiva. En particular, el Relator Especial desearía continuar e intensificar la cooperación para identificar conjuntamente las "mejores prácticas" en la esfera de las respuestas al terrorismo eficaces y compatibles con los derechos humanos.

## **V. OTRAS CUESTIONES DEL MANDATO DEL RELATOR ESPECIAL**

### **Víctimas del terrorismo y "causas fundamentales" del terrorismo**

64. A modo de reflexión sobre el título completo de su mandato, el Relator Especial desea señalar que el concepto de "promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo" no se refiere solamente al riesgo de que una acción concreta de lucha contra el terrorismo viole involuntariamente los derechos humanos. El conjunto de su mandato abarca también cuestiones como las estrategias sostenibles para evitar actos de terrorismo, entre otras cosas ocupándose de las causas fundamentales del terrorismo -o, más propiamente, las "condiciones que propician el terrorismo"- y abogar por la protección eficaz de los derechos humanos de las víctimas del terrorismo y de sus familias.

65. En referencia al argumento de que el debate sobre las causas fundamentales del terrorismo, o incluso sobre las condiciones que lo propician, puede ser contraproducente, y hasta equivaler a una justificación de los actos de terrorismo, el Relator Especial opina que los intentos de explicar, sobre la base de investigaciones científicas multidisciplinarias, entre otras, por qué algunos movimientos o personas recurren al terrorismo, no equivaldrán en modo alguno a legitimar ni a justificar el terrorismo si tales intentos van acompañados de una condena clara y sin paliativos de todos los actos de terrorismo. Nunca se comete un acto de terrorismo sin que una persona moralmente responsable adopte la decisión moralmente injustificable de ejercer una violencia con consecuencias graves o letales contra civiles, o de cometer otros actos de terrorismo definidos adecuadamente. De ahí que los intentos de comprender por qué algunos individuos recurren al terrorismo como táctica no representen en grado alguno un apoyo a esas inmorales e inexcusables decisiones de esas personas.



66. En cuanto a las víctimas del terrorismo, el Relator Especial desea que la cuestión se trate desde el punto de vista de los derechos humanos, y volverá a ocuparse de este tema en posteriores informes. En su opinión, las víctimas del terrorismo y sus familias tienen el derecho humano a un recurso efectivo, y entre las correspondientes obligaciones de los Estados figura el deber de excluir toda posibilidad de impunidad de quienes cometan actos de terrorismo.

### **La cuestión de si los actores no estatales pueden violar los derechos humanos**

67. Las diversas resoluciones aprobadas por organizaciones intergubernamentales en respuesta a la amenaza terrorista tratan desde distintos puntos de vista la cuestión de si puede decirse que quienes perpetran actos de terrorismo "violán" los derechos humanos. Las variaciones en la formulación de esas resoluciones refleja posiciones ideológicas y políticas distintas sobre la cuestión de si son los Estados los únicos que pueden violar los derechos humanos, o si también pueden atribuirse este tipo de infracciones a actores no estatales. El punto de partida del Relator Especial en este debate es la formulación empleada en la resolución de la Comisión por la que se establece su mandato. En el preámbulo de la resolución 2005/80 se dispone que los actos, métodos y prácticas terroristas, en todas sus formas y manifestaciones, son actividades "orientadas hacia la destrucción de los derechos humanos". Esto puede contrastarse por un lado con otra parte del preámbulo de la misma resolución en la que la Comisión deplora las "violaciones" de los derechos humanos -al parecer cometidas por los Estados- en el contexto de la lucha contra el terrorismo, y por otro lado, con la resolución 2004/44 de la Comisión que representa claramente la posición de que también los grupos terroristas pueden violar los derechos humanos<sup>44</sup>.

68. El Relator Especial basa sus acciones en la formulación de la resolución que establece su mandato, de ahí que condene todo acto de terrorismo por estar orientado a la destrucción de los derechos humanos. No obstante, el Relator Especial es consciente de que el público en general puede sentirse desconcertado por la distinción entre estos términos y una referencia más directa a las violaciones de los derechos humanos. Lo que el Relator Especial desea poner de manifiesto en este contexto es que el marco normativo vinculante de los derechos humanos está establecido en los tratados de derechos humanos, en los cuales queda claro que los beneficiarios son las personas, y quienes deben hacerse cargo de las correspondientes obligaciones son los Estados. Además, todos los mecanismos de vigilancia previstos en los tratados de derechos humanos se han concebido para que la responsabilidad de las violaciones de los derechos humanos recaiga en los Estados. Cuando los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos determinan, en el ejercicio de sus competencias, que se han violado los derechos humanos, se trata del resultado final de la aplicación del tratado en un caso o situación concretos, e incluye una atribución de responsabilidad al Estado por haber faltado a sus obligaciones. En otros procedimientos no basados en tratados, como los procedimientos especiales de la Comisión, la determinación de que se ha producido una violación de derechos humanos conlleva la

---

<sup>44</sup> See Commission on Human Rights resolution 2004/44. In the preamble, the Commission expresses serious concern "at the gross violations of human rights perpetrated by terrorists". In paragraph 5, in turn, the Commission "Welcomes the views expressed by the Secretary-General in his report to the General Assembly (A/58/533), considering that terrorism by itself is a violation of human rights".

declaración de que un Estado ha incumplido las obligaciones que le imponen las normas de derechos humanos.

69. Por lo general, no existen mecanismos de vigilancia similares basados en tratados ni de otro tipo referidos a los actores no estatales. Por lo tanto, aun suponiendo que el concepto de violaciones de los derechos humanos pudiese aplicarse en forma coherente a los actores no estatales, no existen por ahora mecanismos que permitan exigir responsabilidades a esos agentes. En cierta medida, el desarrollo del derecho penal internacional ha venido a paliar la incapacidad de los mecanismos basados en tratados o de otro tipo para ocuparse de situaciones en que actores no estatales provocan el no disfrute, o directamente, la destrucción, de los derechos humanos. Por ejemplo, en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, muchos de los delitos por los que se puede enjuiciar y sancionar a una persona tienen un efecto directo destructivo en el disfrute de los derechos humanos por las víctimas. En algunos casos, el Estatuto de Roma puede aplicarse a actos de terrorismo concretos. En muchos otros casos, los actos de terrorismo se definen como "crímenes internacionales", en su sentido más amplio, lo que quiere decir que los tratados internacionales exigen a sus Estados Partes que tipifiquen como delito los actos en cuestión.

70. El Relator Especial opina también que todo ser humano tiene derecho a que se respeten plenamente sus derechos humanos y libertades fundamentales, sin que los Estados ni ningún otro actor puedan actuar de manera que queden sin efecto los derechos en cuestión. Esto es especialmente cierto en el caso de los derechos y libertades que pertenecen a la categoría de las normas básicas de la humanidad<sup>45</sup>, que representan las tradiciones del derecho humanitario y de las normas de derechos humanos y son aplicables a todos los actores en todas las circunstancias, incluso en los estados de excepción y los conflictos armados. El que los actos de terrorismo tenga por objeto -y causen- la destrucción de los derechos humanos, exige que la comunidad internacional redoble sus esfuerzos para dar a conocer la existencia y contenido de las normas básicas de la humanidad, así como la creación de mecanismos para que se apliquen en la práctica, también con respecto a los actores no estatales.

71. El Relator Especial seguirá con atención la labor de la Comisión sobre la cuestión de las normas básicas de la humanidad y, en su momento, abordará la cuestión en sus propios informes.

## VI. CONCLUSIONES

**72. En el capítulo III del informe se explicó que la falta de una definición universal, global y precisa de "terrorismo" planteaba problemas para la protección eficaz de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Ante esta carencia, era fundamental garantizar que el término se utilizase únicamente en referencia a actos de verdadero carácter terrorista. Únicamente deberían considerarse "delitos de terrorismo" aquéllos en los que concurran las tres condiciones siguientes de forma acumulativa: a) actos cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves; b) actos cometidos con la intención de provocar un estado de terror, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo;**

---

<sup>45</sup> See Commission on Human Rights decision 2004/118.

y c) actos que constituyan delitos definidos en las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito. Análogamente, la tipificación como delito de actos de apoyo a delitos de terrorismo debería limitarse a los actos de apoyo a los delitos que cumplan todas las características citadas. En cuanto a la prohibición de actos terroristas, es importante que los Estados velen por que las prescripciones en la materia sean de fácil acceso, estén formuladas con precisión, se apliquen únicamente a la lucha contra el terrorismo y no sean discriminatorias ni retroactivas.

73. Como ya se ha explicado con más detenimiento en el capítulo IV, el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad tiene el mandato explícito de verificar que las medidas antiterroristas adoptadas por los Estados sean compatibles con los derechos humanos. Sigue preocupando al Relator Especial que el mensaje que los Estados reciben del Comité no sea suficientemente claro en cuanto al deber de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. El Relator Especial desea continuar su diálogo con el Comité y con su Dirección Ejecutiva, en particular en lo que respecta a la identificación y recopilación conjunta de "mejores prácticas" en la esfera de las respuestas al terrorismo que sean eficaces y compatibles con los derechos humanos.

74. El Relator Especial también tiene la intención de examinar con mayor detenimiento otras cuestiones incluidas en su amplio mandato, como la posición y los derechos humanos de las víctimas del terrorismo, las condiciones que propician el terrorismo y la cuestión de los actores no estatales y las normas básicas de la humanidad.

-----