



Asamblea General

Distr. general
16 de agosto de 2006
Español
Original: inglés

Sexagésimo primer período de sesiones

Tema 66 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones relativas a los derechos humanos,
incluidos distintos criterios para mejorar el goce
efectivo de los derechos humanos y las libertades
fundamentales**

Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el 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, que se presenta de conformidad con la resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos.

* A/61/150.

** El presente informe se presentó después de la fecha límite a fin de incluir la información más actualizada.



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

Resumen

En la sección II se presenta un resumen de las actividades que el Relator Especial llevó a cabo desde el 15 de diciembre de 2005. En la sección III, el Relator Especial reflexiona sobre las consecuencias que la guerra contra el terrorismo ha tenido sobre la libertad de asociación y reunión pacífica y la normativa internacional pertinente. La sección IV contiene breves reflexiones del Relator Especial sobre algunas cuestiones generales relacionadas con su mandato. Las conclusiones se presentan en la sección V.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
II. Actividades	5–8	4
III. La libertad de asociación y reunión pacífica y la lucha contra el terrorismo . . .	9–41	6
IV. Asuntos generales	42–46	20
V. Conclusiones	47–54	21

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo presenta en este documento su segundo informe a la Asamblea General, de conformidad con la resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos, las resoluciones de la Asamblea General 60/158 y 60/251 y la decisión 2006/104 del Consejo de Derechos Humanos. El informe incluye una reseña de las actividades que realizó el Relator Especial desde el 15 de diciembre de 2005 y sus opiniones sobre algunos temas de interés particular.

2. El Relator Especial señala a la atención de la Asamblea el informe que presentó a la Comisión en su 62º período de sesiones (E/CN.4/2006/98), que ha de examinar el Consejo. En este informe se incluye un resumen de las actividades que el Relator Especial realizó entre el 8 de agosto y el 15 de diciembre de 2005 y una reseña de las comunicaciones que envió junto con las respuestas que recibió de los gobiernos. Se analizan además los elementos de una definición internacional del terrorismo y su aplicación a formas de respuesta al terrorismo que respeten los derechos humanos. En el informe también hay un análisis del 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 se muestran formas posibles de cooperación entre el Relator Especial y el Comité. Además, se tocan brevemente algunos temas de suma importancia, tales como los derechos de las víctimas del terrorismo, las causas fundamentales del terrorismo y la cuestión de si los agentes no estatales pueden violar los derechos humanos.

3. En la Adición 1 del documento E/CN.4/2006/98 se consignan las comunicaciones enviadas por el Relator Especial en el período comprendido entre el 8 de agosto y el 15 de diciembre de 2005 y las respuestas de los gobiernos en referencia a la lucha contra el terrorismo a nivel de sistema, tal como legislatura vigente o proyectos de ley y casos individuales de personas detenidas, arrestadas o encarceladas por delitos relacionados con la lucha contra el terrorismo.

4. La Adición 2 contiene información preliminar sobre la misión de investigación de los hechos que emprendió el Relator Especial en Turquía del 16 al 23 de febrero de 2006. Su principal finalidad fue reunir información directa sobre las medidas adoptadas en la esfera de la lucha contra el terrorismo y la manera en que éstas afectan a los derechos humanos, y comenzar un proceso de cooperación con el Gobierno. El Relator Especial se entrevistó con representantes del Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa, el Consejo de Seguridad Nacional, la Dirección de Seguridad General de la Policía Nacional de Turquía, el Comando General de la Gendarmería, el Comando de Guardacostas, la Fiscalía General, el Organismo Nacional de Inteligencia, la Presidencia de Derechos Humanos de la Oficina del Primer Ministro, el Comité parlamentario de investigaciones de derechos humanos, miembros del poder judicial y organizaciones no gubernamentales (ONG). También se entrevistó con personas que se vieron afectadas por las medidas adoptadas en la lucha contra el terrorismo, al igual que con aquéllas acusadas de delitos relacionados con el terrorismo o condenadas por ellos que estaban en cárceles de tipo F en Ankara y en cárceles o centros de prisión preventiva de tipo D en Diyarbakir. Además, el Relator Especial visitó los centros de detención de la Gendarmería y el departamento de lucha contra el terrorismo de la Dirección de Seguridad de Diyarbakir y observó un juicio en el Tribunal de

Delitos Mayores de Ankara. También celebró consultas con miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país y otras organizaciones internacionales. El Relator Especial expresó su agradecimiento al Gobierno de Turquía por brindarle plena cooperación y, si bien reconoció los importantes avances hechos durante los últimos años en cuanto al respeto por los derechos humanos, concluyó que todavía quedaban algunos retos, en particular en relación con la definición amplia del terrorismo consagrada en la legislatura vigente, el gran número de juicios relacionados con el terrorismo, las restricciones persistentes a las libertades de asociación y de expresión, y la impunidad. Destacó que el respeto por los derechos sociales, económicos y culturales era importante como medio de prevención del terrorismo. También elogió algunas prácticas positivas, tales como el plan para indemnizar a las víctimas del terrorismo y las operaciones contra el terrorismo y las salvaguardias para los sospechosos de actividades terroristas establecidas en años recientes. Recomendó que se adoptara una serie de iniciativas encaminadas a asegurar que las medidas jurídicas y prácticas contra el terrorismo se ajustaran plenamente al derecho internacional relativo a los derechos humanos.

II. Actividades

5. Durante el período que se examina, el Relator Especial llevó a cabo diversas actividades relacionadas con su mandato. Entre otras cosas, asistió a reuniones y celebró deliberaciones con responsables de las esferas que abarcaba su mandato. Las normas sobre la extensión de los documentos le impiden dar aquí más detalles, pero desea comunicar a la Asamblea tres de los acontecimientos más importantes.

6. En mayo, el Relator Especial, a modo de seguimiento de su visita a Turquía, se entrevistó con el Presidente del Comité Judicial de la Gran Asamblea Nacional de Turquía en Ankara para examinar un proyecto de ley que introducía enmiendas a la Ley antiterrorista. Según se acordó en esta reunión, el Relator Especial presentó una opinión jurídica al Comité Judicial y, después de que éste publicara su informe sobre el proyecto de ley, también la envió al Gobierno. La opinión destacó los siguientes puntos en relación con el proyecto de ley:

a) El Relator Especial lamentó que la definición de delito de terrorismo contenida en el proyecto de ley ampliaba el alcance de los delitos de este tipo no obstante las observaciones y recomendaciones que hizo a partir de su visita al país, en las que se expresaba preocupación con respecto al principio de legalidad, estipulado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

b) El Relator Especial expresó su preocupación por que los términos relativos a la cuestión de la incitación eran vagos y parecían ser incompatibles con el requisito de legalidad consagrado en el artículo 15 del Pacto. Por consiguiente, las limitaciones impuestas a la libertad de expresión, en lugar de limitarse a la lucha contra el terrorismo, podrían extenderse a la expresión no violenta de opiniones;

c) El Relator Especial también indicó que si bien eran necesarias las nuevas disposiciones sobre la financiación del terrorismo, se extenderían a un número demasiado grande de actividades y su financiación;

d) El Relator Especial lamentó la intención general de reducir las salvaguardias procesales para los sospechosos de delitos de terrorismo. Le preocupaban los proyectos de cláusulas con arreglo a las cuales a una persona detenida se le podía negar el acceso a un abogado por un período de 24 horas, un oficial podía estar presente en las entrevistas entre los sospechosos y sus abogados en ciertas condiciones —redactadas con vaguedad— el número de abogados se reduciría a uno;

e) El Relator Especial consideró que la disposición que otorgaba mayores facultades a los oficiales y ex oficiales para usar armas de fuego cuando creían ser objeto de un ataque terrorista podría prestarse a abuso y, por consiguiente, violar los principios fundamentales establecidos en el artículo 6 del Pacto. Señaló que estas disposiciones eran motivo de preocupación por favorecer la impunidad de los oficiales que participaban en la lucha contra el terrorismo. También indicó que se debía examinar cuidadosamente las disposiciones que otorgaran privilegios o tratamiento favorable a los oficiales o ex oficiales, no sólo porque podrían prestarse a la impunidad o contribuir indirectamente a ella, sino también porque podrían debilitar la legitimidad de la Ley antiterrorista frente al público general;

f) El Relator Especial expresó su preocupación por la disposición que excluía toda posibilidad de liberación para algunos condenados a prisión perpetua. A su parecer, tales disposiciones siempre son problemáticas a la luz del artículo 10 del Pacto, que dice que el propósito del régimen penitenciario es la reforma y exige que todos los detenidos sean tratados humanamente, y del artículo 7, que prohíbe todas las formas de tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes.

7. El 21 de junio de 2006, después de que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte aprobó la Ley sobre terrorismo de 2006, el Relator Especial escribió al Gobierno para agradecerle la cooperación que le había brindado en el proceso que llevó a su aprobación, en particular las reuniones celebradas en noviembre de 2005 y las respuestas a las preguntas que le había formulado por escrito. También deseaba manifestar las inquietudes siguientes:

a) En relación con ciertos términos y conceptos demasiado amplios e imprecisos, tales como “alentar indirectamente” actos de terrorismo y “glorificación”, interpretado como “cualquier tipo de elogio o apología”: si bien el Relator Especial encomió la inclusión explícita del aspecto intencional en algunos segmentos de la Ley, lamentó que éste no fuera siempre un elemento necesario del delito y que, en particular, fuera posible que el delito de aliento del terrorismo y difusión de publicaciones terroristas pudiera cometerse por “imprudencia”. El Relator Especial consideró que, al no establecerse con claridad el umbral de la penalización, los términos “glorificación” y “aliento indirecto” del terrorismo no permitían a las personas regular su conducta correctamente. Esto no concordaba con las disposiciones del artículo 15 del Pacto y podía llevar a una limitación desproporcionada de la libertad de expresión;

b) En referencia al tema de la prolongación del tiempo de detención sin acusación de los sospechosos de terrorismo hasta 28 días, el Relator Especial mencionó el artículo 9 del Pacto sobre el derecho a la libertad, que el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general No. 29 (2001), interpretó que estaba protegido en todo momento, aún durante un estado de emergencia. Consciente de que la prolongación del tiempo máximo de detención sin acusación no afectaba el derecho de hábeas corpus, el Relator Especial sostuvo no obstante que el período

de 28 días era demasiado largo, a menos que se realizara un examen judicial ordinario de todos los aspectos de la detención, incluidos sus motivos, y todo argumento que el detenido deseara presentar en su defensa.

8. De enero a agosto de 2006, el Relator Especial llevó a cabo un estudio documental sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo en Australia que tuvo como fin, en parte, elaborar sus métodos de trabajo relacionados con los aspectos proactivo y consultivo de su mandato y también examinar las leyes y las políticas de un Estado que ejercía influencia regional y mundial en la guerra contra el terrorismo, a fin de poder identificar experiencias y problemas comunes y posibles ejemplos de prácticas óptimas para combatir el terrorismo. Se prevé que éste será el primero en una serie de estudios temáticos de países o regiones concretos que se llevarán a cabo durante el mandato del Relator Especial. Este estudio se realizó sobre la base de una serie de cartas dirigidas al Gobierno con numerosas preguntas preliminares y de seguimiento acerca de las leyes y las prácticas de Australia en la lucha contra el terrorismo. El Relator Especial también invitó a las organizaciones no gubernamentales y la comunidad académica a hacer observaciones. El Relator Especial está en vías de ultimar el estudio y ya se envió un borrador de éste al Gobierno.

III. La libertad de asociación y reunión pacífica y la lucha contra el terrorismo

9. Los derechos de reunión pacífica y de libertad de asociación están protegidos por los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La importancia de ambos derechos radica en el hecho de que se los debe considerar como una plataforma para el ejercicio de otros, entre ellos el derecho de libertad de expresión, los derechos culturales y el derecho a la participación política¹. Estos derechos también son fundamentales para permitir la labor de los defensores de los derechos humanos, y su ejercicio constituye la base de la creación de organizaciones no gubernamentales y partidos políticos, así como de la manifestación pública y pacífica de desacuerdo con las políticas y acciones del Estado. En este aspecto, deben considerarse uno de los pilares de la sociedad democrática. Por otra parte, las asociaciones y las organizaciones, hayan sido creadas e inscritas formalmente o no, también pueden ser instrumentos de planificación y ejecución de actos terroristas y de transferencia o uso de fondos con fines terroristas, y así pueden ser un medio de destrucción de la democracia. Se debe a esta dualidad que sea difícil trazar el límite entre las restricciones excesivas y las adecuadas.

10. El Relator Especial reconoce el derecho y el deber que tienen los Estados de proteger a sus ciudadanos y demás personas contra la violencia, incluidos los ataques terroristas. Los Estados tienen, por lo tanto, obligación de adoptar medidas eficaces contra el terrorismo. Al mismo tiempo, los Estados deben respetar sus

¹ El artículo 22 del Pacto no distingue entre los diferentes fines de la asociación de personas. Esto significa que el alcance de la protección provista en el artículo 22 es amplio y cubre, entre otras cosas, las asociaciones con fines religiosos, políticos, laborales o culturales.

obligaciones internacionales en materia de derechos humanos en todas las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo. El Relator Especial quisiera poner de relieve que estos dos requisitos de los Estados no son mutuamente excluyentes. En el derecho relativo a los derechos humanos, se reconocen las situaciones extremas y difíciles que pueden tener que enfrentar los Estados permitiéndoles imponer algunas limitaciones y suspensiones en circunstancias extraordinarias.

11. Es innegable que para que una estrategia de lucha contra el terrorismo sea eficaz debe incluir una dimensión preventiva por la cual se pueda impedir que los grupos, organizaciones o entidades terroristas que participan en la planificación o preparación de actos de terrorismo los lleven a cabo, y se los pueda sancionar aunque no los ejecuten ni los intenten. Esto implica que es permisible adoptar medidas tales como la penalización de la preparación grupal de actos de terrorismo, lo que trae aparejada la necesidad de adoptar medidas que obstaculizan la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación. No obstante, los Estados no deben abusar de la necesidad de combatir el terrorismo recurriendo a medidas que restrinjan innecesariamente los derechos humanos. La legislación debe tener salvaguardias claras para evitar abusos (de las limitaciones) y, si éstos se producen, asegurar que existan recursos para remediarlos. En su examen de la legislación relativa a la lucha contra el terrorismo, el Relator Especial observó numerosas instancias en que las limitaciones impuestas a los derechos de libertad de asociación y reunión claramente excedían las necesarias para luchar contra el terrorismo y, en realidad, podrían usarse para limitar los derechos de los partidos políticos, sindicatos o defensores de los derechos humanos².

Suspensiones de los derechos mencionados en los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

12. El artículo 4 del Pacto se ocupa de las suspensiones de los derechos amparados en el Pacto que pueden aplicar los Estados. Si bien, conforme a este artículo, se pueden suspender las obligaciones contraídas en virtud del Pacto relacionadas con los derechos de libertad de asociación y de reunión en circunstancias de emergencia pública, se deben respetar ciertas condiciones impuestas por el Comité de Derechos Humanos en su Observación general No. 29. Las suspensiones contempladas en el artículo 4 constituyen medidas excepcionales y temporarias, a las que sólo se puede recurrir cuando i) la situación en el Estado alcanza la magnitud de una emergencia pública que pone en peligro la vida de la nación; y ii) cuando el Estado Parte ha declarado oficialmente un estado de emergencia. Además, se deben respetar los principios de proporcionalidad y necesidad con respecto a la duración y el alcance geográfico y físico del estado de emergencia, así como de todas las medidas de suspensión pertinentes a las que se ha recurrido. Por otra parte, todo Estado Parte en el Pacto debe respetar plenamente las demás obligaciones que le impone el derecho internacional cada vez que suspenda alguno de los derechos amparados en el Pacto.

13. Las medidas de suspensión también deben responder siempre a las exigencias de la situación, es decir que se deben respetar los principios de proporcionalidad y necesidad. Antes de recurrir a la suspensión, los Estados deben analizar cuidadosamente la situación, determinar si la medida de suspensión es necesaria y cuál se debe adoptar, y escoger entre las diferentes opciones aquélla que sea menos restrictiva para proteger así los derechos en cuestión. El Relator Especial opina que,

² Véanse también A/59/401 y E/CN.4/2006/95 sobre los defensores de los derechos humanos.

en principio, los Estados no necesitan recurrir a medidas de suspensión con respecto a los derechos de reunión y asociación ya que los límites ya previstos en el Pacto son suficientes para la lucha efectiva contra el terrorismo.

14. Por último, el Relator Especial desea destacar el principio de legalidad en el derecho penal, que se menciona expresamente en el artículo 4, como uno de los principios que no pueden suspenderse ni siquiera en caso de emergencia pública. Además, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general No. 29, declaró que existían algunos derechos o partes de derechos que, aunque no se mencionaba expresamente en el artículo 4, no podían suspenderse, ni siquiera en un estado de emergencia. Se trata concretamente del principio de no discriminación y de la prohibición de la propaganda de guerra y la incitación al odio nacional, racial o religioso. Además, el Comité de Derechos Humanos estableció que los principios de legalidad y del imperio de la ley exigían que se cumplieran los requisitos fundamentales de un juicio justo durante un estado de emergencia. Sólo un tribunal podía enjuiciar y condenar a una persona por un delito y siempre se debía respetar la presunción de inocencia.

Limitaciones de los derechos de libertad de asociación y reunión

15. Estos dos derechos pueden ser objeto de limitaciones si se cumplen ciertas condiciones³, como se especifica en los correspondientes artículos. Ante todo, el Relator Especial desea recordar que las limitaciones sólo deben usarse en circunstancias específicas que hagan necesario restringir el derecho o derechos protegidos por el Pacto. El derecho siempre debe ser la norma, mientras que la restricción será la excepción.

16. **Fundamento jurídico de la limitación.** El artículo 22, que protege la libertad de asociación, parece imponer a los Estados una obligación más contundente que la del artículo 21, relativo a la libertad de reunión, dado que el primero exige que la limitación se establezca por ley, mientras que en el segundo sólo se indica que la limitación debe ser conforme a la ley. Aun así, el Relator Especial no considera que tal diferencia sea sustancial.

17. Como puede verse en los exámenes de legislación realizados por el Relator Especial, son muchos los Estados que aprobaron o revisaron su legislación contra el terrorismo a raíz del 11 de septiembre de 2001. Esto se debió: i) a la necesidad de dar respuesta a una amenaza mayor contra la seguridad, y ii) a la adopción de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, que imponía una serie de obligaciones a los Estados, entre ellas la de enjuiciar a quienes participaran en la preparación de actos de terrorismo, y mencionaba específicamente a las “entidades que participen en actos de terrorismo”⁴. El Relator Especial reconoce que estas

³ Aunque el Comité de Derechos Humanos no ha aprobado una observación general sobre la aplicación de ninguno de estos artículos, sí ha expresado su opinión respecto de las limitaciones permisibles en el marco de su observación general No. 27 (1999) relativa a la libertad de circulación (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

⁴ Entre las medidas que se debían adoptar en virtud de la resolución 1373 (2001) figuraban: congelar los fondos de entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo (párr. 1, c)); prohibir a las entidades que se encuentren en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, de las entidades de propiedad o bajo el control, directo o indirecto, de esas personas y de las personas y entidades que actúen en

iniciativas son medidas importantes para combatir el terrorismo. Sin embargo, le preocupa que con frecuencia los términos “terrorismo” y “actos de terrorismo” se definan de forma imprecisa o amplia, más allá de las condiciones que el Relator Especial ha establecido como necesarias para concluir que un acto reviste un “carácter verdaderamente terrorista”, ya sea en el ámbito internacional⁵ o nacional.

18. En algunos casos, da la impresión de que ciertos actos pacíficos destinados a proteger, entre otras cosas, los derechos de los trabajadores o de las minorías o los derechos humanos estarían incluidos en la definición nacional de terrorismo. En consecuencia, los grupos cuya finalidad es proteger estos u otros derechos podrían ser catalogados de terroristas. El Relator Especial recalca que esto no es satisfactorio desde el punto de vista del Estado de derecho. El Estado de derecho requiere que la legislación en virtud de la cual se autoriza la aplicación de restricciones contenga criterios precisos y no confiera discrecionalidad absoluta a quienes se encarguen de aplicarlas⁶. Además, el Relator Especial tiene conocimiento de que ciertas disposiciones en virtud de las cuales se proscriben asociaciones o se limitan sus derechos, en razón de la lucha contra el terrorismo, se han incorporado en leyes de aplicación más general relativas a la seguridad del Estado, el país o la población, o en leyes relativas a la prensa o a las organizaciones no gubernamentales. En estos casos también puede haber discrepancias con el principio del Estado de derecho, dado que algunas disposiciones relativas a la lucha contra el terrorismo no son fáciles de localizar. El Relator Especial considera que solo debe promulgarse legislación específica sobre lucha contra el terrorismo después de haber estudiado a fondo su necesidad, y advierte que no es conveniente emplear leyes restrictivas de aplicación más general; el concepto de terrorismo no debe invocarse como excusa para evitar el examen individualizado de los casos. Por último, el Relator Especial quisiera recordar que, el Estado de derecho requiere que la legislación que limite los derechos de libertad de asociación y reunión especifique las condiciones en que pueden limitarse esos derechos. Las restricciones que no sean compatibles ni con la ley ni con los requisitos previstos en los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos constituirían una violación del mismo.

19. Los derechos sólo pueden limitarse para preservar los objetivos o propósitos que se enumeran en el Pacto: la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El Relator Especial recuerda que estos objetivos o propósitos no deben interpretarse con ligereza. En los Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷ se define la

nombre de esas personas (párr. 1, d)); abstenerse de proporcionar todo tipo de apoyo a las entidades que participen en la comisión de actos de terrorismo, en particular reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas (párr. 2, a)); impedir la circulación de grupos terroristas (párr. 2, g)).

⁵ Véase E/CN.4/2006/98, párr. 42.

⁶ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha manifestado en diversos casos que “una ley que otorga discrecionalidad no es necesariamente incoherente con este requisito, siempre y cuando se indiquen con claridad suficiente el alcance de la discrecionalidad y el modo en que se deberá ejercer, teniendo en cuenta el propósito legítimo de que se trate, para dar al individuo la protección adecuada frente a injerencias arbitrarias”.

⁷ Elaborados en 1984 por un equipo de 31 expertos internacionales reunidos en Siracusa (Italia) para aprobar un conjunto uniforme de interpretaciones de las cláusulas de limitación del Pacto. Aunque no tienen fuerza de ley, constituyen una fuente de orientación importante y autorizada respecto del significado de los términos utilizados en el Pacto, en especial en ámbitos que no se

seguridad pública como “protección contra los peligros para la seguridad de las personas, su vida o su integridad física, o contra los daños graves a sus bienes”⁸. Estos mismos principios señalan que los Estados solo podrán invocar la seguridad nacional para justificar las medidas que limiten ciertos derechos cuando esas medidas se adopten para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o la amenaza de la fuerza⁹. No se podrá invocar la seguridad nacional como motivo para imponer limitaciones o impedir amenazas puramente locales o relativamente aisladas contra el orden público¹⁰ ni utilizarla como pretexto para imponer limitaciones vagas o arbitrarias, y solamente se podrá invocar cuando existan garantías adecuadas y recursos eficaces contra los abusos¹¹. El orden público se define como “el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios fundamentales en que se basa dicha sociedad”¹². Por último, está permitido aplicar limitaciones para proteger los derechos de los demás. La lectura de esta disposición debe hacerse a la luz del párrafo 2 del artículo 20 del Pacto, en el que se prohíbe toda apología del odio nacional, racial o religioso, y del artículo 5, que excluye del ámbito de aplicación del Pacto las actividades o los actos “encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto”¹³.

20. La ilegalización de asociaciones cuyo objetivo sea la destrucción del Estado mediante métodos terroristas o la prohibición de manifestaciones públicas en las que se aliente el uso de métodos terroristas para destruir el Estado pueden estar contemplados en las cláusulas de limitación del Pacto. Sin embargo, el Relator Especial subraya que los gobiernos no deben usar estos objetivos/propósitos como cortina de humo para ocultar el auténtico propósito de las limitaciones. La violación sistemática de los derechos humanos socava la seguridad nacional y puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales; por lo tanto, un Estado no podrá invocar la seguridad nacional para justificar las medidas encaminadas a suprimir la

han abordado en las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos. Véase E/CN.4/1985/4 (anexo).

⁸ *Ibíd.*, párr. 33.

⁹ *Ibíd.*, párr. 29.

¹⁰ *Ibíd.*, párr. 30 y M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2ª edición (Kehl/Strasbourg/Arlington, N. P. Engle, 2005), pág. 506.

¹¹ Principios de Siracusa (véase la nota 9 *supra*), párr. 31.

¹² *Ibíd.*, párr. 22.

¹³ *Ibíd.* Véase también la comunicación No. 117/1981, *M. A. c. Italia*, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/39/40)*, anexo XIV, párr. 13.3, donde, en relación con la reorganización del desaparecido partido fascista italiano, el Comité de Derechos Humanos declaró que “los actos [...] fueron de una naturaleza tal que quedan fuera de la protección del Pacto en virtud de su artículo 5 y, en todo caso, fueron prohibidos de forma justificada por la legislación italiana teniendo en cuenta las limitaciones y restricciones aplicables a los derechos en cuestión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18.3, 19.3, 22.2 y 25 del Pacto”.

oposición o a imponer prácticas represivas contra su población¹⁴. Corresponde al gobierno demostrar que existe una amenaza para uno de los supuestos de limitación y que las medidas se adoptan con el fin de hacer frente a esa amenaza¹⁵.

21. Por otra parte, en una sociedad democrática las limitaciones deben ser necesarias para alcanzar uno de los propósitos especificados. Esta es una garantía adicional que obliga a los Estados a demostrar que las limitaciones no obstaculizan el funcionamiento democrático de la sociedad. En la práctica, esto significa que las limitaciones deben superar la prueba de la necesidad y satisfacer el requisito de la proporcionalidad. Las medidas que limiten los derechos deben ser las adecuadas para cumplir su función protectora; no basta con que logren el propósito u objetivo; también tendrán que ser imprescindibles para proteger dicho propósito u objetivo. Además, deben ser el instrumento menos restrictivo de todos los que permitirían alcanzar el resultado deseado¹⁶. Por último, debe haber un equilibrio entre la carga que se impone a la persona cuyos derechos se limitan y el interés de la población por alcanzar el objetivo que se quiere proteger.

22. El Relator Especial reconoce que es necesario controlar la existencia de grupos que participan en actos de terrorismo, ya sea perpetrándolos, planeándolos, reclutando personas para cometerlos o financiándolos. Sin embargo, recuerda que las asociaciones y las reuniones pacíficas son bases para el ejercicio de otros derechos y un medio para que las personas expresen y busquen sus intereses comunes. El Relator Especial observa con preocupación el aumento de las infracciones relacionadas con el ejercicio del derecho a la libre reunión y asociación en nombre de la lucha contra el terrorismo. Subraya que los derechos de libre asociación u reunión pacífica son fundamentales en una sociedad democrática y, por lo tanto, las limitaciones deben interpretarse de manera restrictiva en función de su objetivo, que consiste en combatir el terrorismo. A este respecto, es necesario destacar varios aspectos.

23. El Relator Especial observa con preocupación que una parte considerable de la legislación reciente en materia de lucha contra el terrorismo regula de manera más estricta la constitución y el régimen de las asociaciones. Las definiciones imprecisas y amplias del terrorismo, o la ausencia de tales definiciones, inhiben la labor de las asociaciones que no utilizan tácticas terroristas. Aunque es necesario que el Estado ejerza cierto control respecto de la existencia y la actividad de las asociaciones, como medida de prevención del terrorismo, no debe obstaculizar de forma desproporcionada la labor de todas las asociaciones. El Relator Especial desea recordar que el Comité de Derechos Humanos ha expresado a menudo su preocupación respecto de los requisitos excesivamente estrictos para el registro de

¹⁴ Principios de Siracusa (véase la nota 9 *supra*), párr. 32.

¹⁵ Véase *Informe del Comité de Derechos Humanos, Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/55/40)*, vol. II, secc. P, comunicación No. 780/1997, *Vladimir Petrovich Laptsevich c. Belarús*, dictamen adoptado el 20 de marzo de 2000.

¹⁶ Respecto del principio de proporcionalidad, que también se aplica a otros derechos protegidos por el Pacto, como la libertad de expresión, véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/49/40)*, vol. II, secc. AA, comunicación No. 458/1991, *Womah Mukong c. el Camerún*, dictámenes adoptados el 21 de julio de 1994.

organizaciones no gubernamentales¹⁷. Observa, asimismo, que ésta es una de las cuestiones clave abordadas por la Representante Especial del Secretario General, Hina Jilani, en el excelente trabajo sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos¹⁸.

24. El hecho de que una asociación persiga, mediante métodos pacíficos, objetivos contrarios a los intereses del Estado no es suficiente para clasificarla como terrorista. El hecho de promover la protección de los derechos de las minorías o reconocer la existencia de esas minorías, o incluso hacer llamamientos a la libre determinación, no constituye en sí mismo una actividad terrorista. Únicamente cuando una asociación participe en actividades que pongan en peligro la vida o impliquen actos graves de violencia contra las personas o las promueva, es decir, tácticas terroristas, se la podrá clasificar como grupo terrorista, limitar sus derechos o su existencia y, probablemente, aplicarle la legislación penal pertinente.

25. **Las medidas generales** que limiten el ejercicio de estos derechos menoscabarán, en la mayoría de los casos, la esencia de esos derechos y, por lo tanto, constituirán una violación de ellos. Por ejemplo, las prohibiciones generales de manifestación pública, incluso en zonas determinadas, pueden constituir una violación de la libertad de reunión pacífica. Es habitual que estas medidas de carácter muy general se usen para prohibir llamamientos pacíficos en favor de la democracia o de los derechos humanos y, por lo tanto, para impedir que la oposición política se exprese. El Relator Especial está totalmente de acuerdo con la Representante Especial del Secretario General en lo que respecta a la cuestión de los defensores de los derechos humanos cuando dice que los Estados no deberán aprobar leyes o prácticas que conviertan en ilícitas las actividades de defensa de los derechos humanos¹⁹.

26. **Ilegalización.** Si bien para determinar si una asociación debe catalogarse como terrorista es necesario proceder caso por caso, hay algunos principios generales que el Estado debe respetar. En primer lugar, a no ser que en su documento constitucional se exprese con claridad que el grupo o asociación recurrirá a objetivos o medios terroristas para cumplir sus propósitos, la decisión de si una asociación puede ilegalizarse o no por el hecho de ser “terrorista” debe estar fundada en pruebas fehacientes de sus actividades. Esto supone que el Estado no podrá tomar la decisión basándose en presunciones antes del inicio de las actividades de la asociación²⁰. En segundo lugar, la decisión de catalogar a la asociación como terrorista y, por ende, de ilegalizarla, debe tomarla un órgano judicial independiente y debe existir siempre la posibilidad de apelar esa decisión ante un órgano judicial. En tercer lugar, los Estados que decidan tipificar la pertenencia a una “organización terrorista” sólo podrán aplicar dicha disposición después de que una instancia judicial haya catalogado la organización como tal.

¹⁷ Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Lituania (CCPR/C/79/Add.87) y Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Belarús (CCPR/C/79/Add.86).

¹⁸ Véanse A/58/380, A/59/401 y E/CN.4/2006/95.

¹⁹ A/58/380, párrs. 24 y 25.

²⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Sidiropoulos y otros c. Grecia*, fallo del 10 de julio de 1998, Informes 1998-IV, párr. 46: “El Tribunal no descarta que, una vez constituida, la asociación haya podido, amparándose en los objetivos citados en su acta constitucional, participar en actividades incompatibles con dichos objetivos. Tal posibilidad, que los tribunales nacionales consideraron cierta, difícilmente pudo estar refrendada por actos concretos puesto que, dado que nunca existió, la asociación no tuvo tiempo de desarrollar actividad alguna”.

Como es natural, esto no afecta a la responsabilidad penal de una persona implicada en la preparación de actos de terrorismo.

27. El Representante Especial destaca el importante vínculo que existe entre la libertad de expresión²¹, los derechos políticos²² y la libertad de asociación²³. En este sentido, los partidos políticos son esenciales para la existencia de una sociedad democrática. Los Estados deben tener especial cuidado a la hora de prohibir entidades que verdaderamente defiendan el recurso a métodos terroristas para alcanzar sus objetivos. La medida de disolver un partido político sólo debería tomarse en casos muy graves y únicamente basándose en pruebas fehacientes. El mero hecho de que un partido político propugne opiniones disidentes u opuestas a las de la mayoría o a las del partido en el poder no debe ser justificación para su ilegalización. El Relator Especial reitera que el hecho de permitir que los partidos políticos expresen opiniones diferentes es un rasgo inherente de la democracia, aunque tales opiniones cuestionen la organización vigente del Estado o del Gobierno

²¹ Un ejemplo ilustrativo de la estrecha vinculación de estos derechos es la comunicación No. 574/1994, *Kim c. la República de Corea*. El denunciante, miembro de la Coalición Nacional por el Movimiento Democrático, fue detenido por elaborar documentos en los que se criticaba al Gobierno de la República de Corea y a sus aliados extranjeros y se hacía un llamamiento a la reunificación, y por distribuirlos y leerlos en voz alta ante unas 4.000 personas en una reunión. Posteriormente fue declarado culpable en virtud de la Ley Nacional de Seguridad, donde se establece que: i) será castigada toda persona que apoye a una organización antiestatal ensalzando o fomentando las actividades de esa organización, a sabiendas de que ello pondrá en peligro la seguridad nacional o la supervivencia o el orden libre y democrático; o ii) será castigada toda persona que elabore o distribuya documentos, bocetos o cualquier otro material en favor de una organización antiestatal a sabiendas de que ello pondrá en peligro la seguridad nacional o la supervivencia o el orden libre y democrático. Se pidió al Comité de Derechos Humanos que examinara este caso desde la perspectiva de la libertad de expresión. Tras considerar que este delito había sido enunciado en términos amplios y poco específicos, el Comité entendió que el Estado parte no había “justificado la naturaleza concreta de la amenaza que supuestamente constituía el ejercicio por el acusado de su libertad de expresión” y que el Estado parte no había “presentado una justificación concreta de por qué, además de procesar al autor por infringir la Ley de reunión y manifestación y la Ley de sanción de actividades violentas [...] era necesario para la seguridad nacional procesarlo también por ejercer su libertad de expresión”. *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/54/40)*, vol. II, anexo XI, secc. A, párr. 12.5.

²² En el caso *Jorge Landinelli Silva et al. c. el Uruguay*, comunicación No. 978, el Comité de Derechos Humanos señaló, en relación con la derogación por parte del Estado del Uruguay de determinadas disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que “aun suponiendo que exista una situación de emergencia en el Uruguay, el Comité de Derechos Humanos no ve qué justificación se podría aducir para apoyar la afirmación de que, con el fin de restablecer la paz y el orden, era necesario privar de sus derechos políticos a todos los ciudadanos que, como miembros de determinados grupos políticos, hubieran sido candidatos en las elecciones de 1966 y 1971, por un período nada menos que de 15 años. Esta medida se aplicaba a todos, sin distinguir si pretendían promover sus opiniones políticas por medios pacíficos o recurriendo a la violencia o incitando a usarla. *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo sexto período de sesiones, Suplemento No. 40 (A/36/40)*, anexo XII, comunicación R.8/34, párr. 8.4.

²³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Partido Socialista y otros c. Turquía*, fallo (fundamentos de derecho y justa compensación) del 25 de mayo de 1998, Informes 1998-III, párr. 41: “La protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas es uno de los objetivos de las libertades de reunión y asociación [...]. Esto es aplicable de forma especial a los partidos políticos, dado el papel esencial que desempeñan para garantizar el pluralismo y el correcto funcionamiento de la democracia”.

en el poder²⁴. Lo que se debe determinar es si la organización recurre a métodos terroristas, que son esencialmente contrarios a la democracia y cuyo objetivo es destruirla.

28. En particular, el Relator Especial quisiera referirse brevemente a la cuestión de la ilegalización de organizaciones por incitación al terrorismo. La prohibición por ley de la incitación al terrorismo se exige como tal en la resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad, en total coherencia con la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de prohibir por ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Sin embargo, este tipo de medidas deben formularse con cuidado a fin de respetar el derecho a la libertad de expresión (párrafo 3 del artículo 19), que “puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán [...] estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias”. Aun así, el Relator Especial observa que, con el fin de garantizar que no se diluya el mensaje moral de condena al terrorismo, es necesario definir con precisión los términos del delito de incitación. Para que exista, se deben cumplir tres condiciones: primero, que hay intención de incitar a la comisión de un delito de terrorismo; segundo, que esta intención no sea únicamente la de una o varias personas sino la de la asociación, grupo o partido político como entidad colectiva; y tercero, que exista un riesgo real de que ese acto se cometa. El Relator Especial desearía remitirse al artículo 5 del Convenio europeo para la represión del terrorismo del Consejo de Europa²⁵ como forma recomendada de combinar el elemento de la intención con el riesgo de que el acto terrorista se cometa.

²⁴ *Ibíd.*, en este caso, el Tribunal Constitucional había señalado que al distinguir entre dos naciones [el Partido] había promovido la creación de minorías dentro de Turquía [...] en detrimento de la unidad de la nación turca y de la integridad territorial del Estado [...]. Aunque se usaron métodos diferentes, el objetivo de la actividad política del Partido Socialista era similar al de las organizaciones terroristas. Puesto que el Partido Socialista fomentó el separatismo y las revueltas, su disolución estaba justificada (párr. 43). En contraposición a este razonamiento, el Tribunal Europeo afirmó que no encontraba nada en [las declaraciones] que pudiera considerarse un llamamiento al uso de la violencia, a un levantamiento o a ninguna otra forma de rechazo de los principios democráticos [...]. [E]l Representante del Gobierno había declarado que [el ex Presidente del Partido] había “justificado el uso de métodos violentos y terroristas” [...]. Aunque el Tribunal aceptó que estas afirmaciones iban dirigidas a ciudadanos de origen kurdo y constituían una invitación a que se unieran y reclamaran determinadas exigencias políticas, no encontró ningún rastro de incitación al uso de la violencia o a infringir las normas democráticas (párr. 46). En consecuencia, el Tribunal decidió que “no se había demostrado en qué forma las declaraciones en cuestión, a pesar del hecho de que, al hacerlas, su autor manifestó su adhesión a la democracia y su rechazo de la violencia, eran causantes de los problemas que el terrorismo plantea en Turquía (párr. 52).

²⁵ El artículo 5 dice: “A efectos del presente Convenio, ‘por incitación pública a la comisión de un delito de terrorismo’ se entenderá la distribución o divulgación por cualquier otro medio, de un mensaje destinado al público con la intención de incitar a la comisión de un delito terrorista, siempre que dicha conducta, promueva o no un delito de terrorismo, constituya un peligro de que puedan cometerse uno o más delitos de ese tipo”.

29. **Supervisión judicial de todas las medidas que limiten la libertad de asociación y de reunión.** Como se subraya muy claramente en el informe del Experto independiente sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Robert K. Goldman²⁶, “los tribunales civiles deben tener jurisdicción para examinar las disposiciones y supervisar la aplicación de todas las medidas de lucha contra el terrorismo sin ninguna presión o injerencia, en particular de las demás ramas del Gobierno”. Este principio es fundamental en el contexto de la lucha contra el terrorismo, en la que los gobiernos pueden recurrir a la excusa de la información reservada para limitar los derechos de libertad de reunión o asociación en virtud de datos confidenciales que no es posible verificar ni cuestionar. El Relator Especial insiste en que toda decisión que limite los derechos humanos debe ser supervisada por el poder judicial para preservar su legalidad, proporcionalidad y efectividad, a fin de garantizar que la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas recaigan en última instancia en el gobierno.

Cuestión específica: listas de grupos terroristas

30. **Inclusión en listas de terroristas.** Al Relator Especial le complace que en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se exhortara “al Consejo de Seguridad a que, con el apoyo del Secretario General, asegure que existan procedimientos justos y claros para incluir a personas y entidades en las listas de sanciones y retirarlas de ellas, así como para conceder exenciones por motivos humanitarios”²⁷ y que el Secretario General recordara esta cuestión en su informe titulado “Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”²⁸. Las listas de “terroristas” son una práctica que han adoptado el Consejo de Seguridad, órganos regionales y algunos Estados. Su objetivo principal es aplicar sanciones inmediatas a los grupos que se hayan detectado e incluido en la lista, con el fin de evitar la comisión de actos de terrorismo. Aunque las consecuencias jurídicas de la inclusión de un grupo en una “lista de terroristas”, ya sea nacional o internacional, varían en función del documento nacional o internacional en virtud del cual se cree la lista, la consecuencia más habitual para los grupos, entidades y asociaciones que aparecen en esas listas es la congelación de sus fondos. El Relator Especial recuerda que la necesidad de aplicar medidas preventivas es un aspecto importante de la lucha contra el terrorismo y que la congelación de fondos obtenidos o usados para fines terroristas es una parte significativa de estas medidas. Para garantizar la eficacia de las mismas, quizás sea necesario determinar con urgencia lo que se entiende por “grupo terrorista”.

31. Sin embargo, el Relator Especial observa que este procedimiento vulnera varios derechos humanos, algunos de los cuales son de particular relevancia para los grupos y organizaciones: el derecho a la propiedad, la libertad de asociación y, posiblemente, derechos políticos²⁹. Puede haber organizaciones no gubernamentales afectadas, lo cual podría tener consecuencias para los derechos de los defensores de los derechos humanos. El Relator Especial quisiera destacar algunos principios y garantías básicos que deben respetarse y aplicarse para asegurar que los

²⁶ E/CN.4/2005/103, párr. 15.

²⁷ Resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 109.

²⁸ A/60/825, párr. 117.

²⁹ Véase E/CN.4/2005/103, párrs. 62 a 65.

procedimientos de inclusión en las listas se ajusten a las normas generalmente aceptadas en materia de derechos humanos. Además, como práctica recomendada, quisiera recordar las Líneas directrices sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, aprobadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2002, en particular las relativas a la prohibición de la arbitrariedad³⁰, la legalidad de las medidas antiterroristas³¹ y los procedimientos judiciales³².

32. En primer lugar, el Relator Especial quisiera insistir una vez más en la necesidad de respetar los principios de legalidad y seguridad jurídica siempre que se haga referencia al terrorismo o a grupos terroristas. Todos los órganos ejecutivos internacionales y nacionales encargados de incluir grupos o entidades en las listas deberán atenerse a una definición clara y precisa de lo que constituye un acto de terrorismo y lo que es un grupo o entidad terrorista. Respecto de la definición de terrorismo, el Relator Especial quisiera recordar que, a nivel nacional, esta definición debería contener tres elementos acumulativos, a saber, el objetivo, el propósito y los medios, con especial atención al último de ellos, es decir, a la consideración de que el terrorismo es una opción táctica moralmente injustificable³³. Por otra parte, la necesidad de una definición clara y precisa se aplica también al vínculo entre el grupo o entidad y el acto terrorista. Cuando no hay una definición, cabe utilizar palabras o expresiones que dan pie a interpretaciones amplias, como “apoyar”, “estar implicado” o “estar asociado con”, para incluir grupos o entidades en listas de forma incorrecta. Esto es particularmente problemático dada la ausencia de una definición universal del terrorismo. En los casos en los que se utiliza una definición, ésta es la que formulan los Estados. Este sistema no es satisfactorio, puesto que ni los mismos grupos o entidades ni los Estados pueden determinar con exactitud qué grupos o entidades deben figurar en las listas de terroristas, lo cual puede llevar a la inclusión arbitraria de grupos o entidades en estas listas.

³⁰ “Línea directriz II. Prohibición de la arbitrariedad. Las medidas tomadas por los Estados para luchar contra el terrorismo deben respetar los derechos humanos y el principio de primacía del derecho, excluyendo toda arbitrariedad así como todo trato discriminatorio o racista, y deben ser objeto de un control apropiado.”

³¹ “Línea directriz III. Legalidad de las medidas antiterroristas. 1. Toda medida tomada por los Estados para luchar contra el terrorismo deberá tener una base jurídica. 2. Cuando una medida restrinja los derechos humanos, las restricciones deberán definirse de la manera más precisa posible y ser necesarias y proporcionadas al fin perseguido.”

³² “Línea directriz IX. Procedimientos judiciales. 1. Una persona acusada de actividades terroristas tendrá derecho a que su causa sea juzgada de forma justa, en un plazo razonable, por una jurisdicción independiente, imparcial y establecida por la ley. 2. Una persona acusada de actividades terroristas se beneficiará de la presunción de inocencia. 3. Las particularidades relacionadas con la lucha contra el terrorismo podrán no obstante justificar ciertas restricciones de los derechos de la defensa, especialmente en lo que se refiere a: i) las modalidades de acceso y contactos con el abogado; ii) las modalidades de acceso al expediente; iii) la utilización de testimonios anónimos. 4. Dichas restricciones al derecho de la defensa serán estrictamente proporcionales al fin perseguido y deberán tomarse medidas compensatorias para proteger los intereses del acusado con el fin de que sea mantenido el carácter equitativo del proceso y que los derechos de la defensa no queden vacíos de todo contenido.”

³³ Véanse párrs. 71 y 72, más adelante.

33. En segundo lugar, el Relator Especial reafirma que los Estados deben respetar los principios de proporcionalidad y necesidad. Las sanciones impuestas por el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas (en adelante, “el Comité de Sanciones 1267”) son sobre todo sanciones “inteligentes”, puesto que su finalidad es ejercer cierta presión eficaz sobre personas (y grupos) a los que se menciona por su nombre, con los mínimos efectos posibles en la población del país en cuestión. Aun así, el Relator Especial cree que es necesario ocuparse específicamente de los principios de proporcionalidad y necesidad, lo cual no es óbice para que se llegue al mismo resultado.

34. El Relator Especial observa que uno de los asuntos primordiales en este contexto es determinar si la medida de elaborar listas tiene carácter verdaderamente temporal. Con el fin de que así sea, y que siga teniendo ese carácter, es necesario revisar los nombres que figuran en las listas tras un período de tiempo razonable, por ejemplo 6 ó 12 meses. De esta forma, entendería que, para los grupos o entidades que continúen figurando en la lista, la medida sigue siendo necesaria y hay pruebas que la justifican. Sin estas garantías, las listas pueden terminar teniendo duración ilimitada y, en consecuencia, se puede dar lugar a que sanciones transitorias, como la congelación de fondos, que equivale a la confiscación de fondos, se conviertan en medidas permanentes. La confiscación de fondos es una medida penal muy severa que exige las garantías procesales pertinentes.

35. En particular, el Relator Especial destaca la cuestión de si es la naturaleza de las sanciones —civiles o penales— la que determina las garantías procesales aplicables, incluidas las normas jurídicas que deben satisfacer las pruebas. El Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones del Comité de Sanciones 1267 defiende la idea de que la lista consolidada del Comité no tiene carácter penal y que, para incluir un nombre en la lista, no es necesario que haya una condena de un tribunal de justicia, puesto que con las sanciones no se imponen castigos ni procedimientos penales tales como la detención, la prisión o la extradición, sino medidas administrativas³⁴. Sin embargo, en general se acepta que el carácter civil o penal de las acusaciones se determina en función de la gravedad de la sanción o la pena. Si las sanciones relacionadas con la inclusión en la lista son permanentes, se considerará que pertenecen al ámbito de lo penal a los fines del derecho internacional en materia de derechos humanos, independientemente de su calificación.

36. Otro requisito es la obligación de enjuiciar o procesar³⁵ que tienen los Estados, con el fin de ilegalizar los grupos o entidades que figuran en las listas y sancionar a quienes sean miembros de esos grupos o entidades a los que se vincula con el terrorismo. Si dichas pruebas existen —como de hecho debería suceder si ya figuran en las listas—, los Estados tendrían la obligación de procesar judicialmente. De esta forma se aclararía la situación de dichos grupos o entidades. Sin embargo, la inclusión en las listas no debería tener valor de prueba durante el procedimiento judicial de que se trate. Los Estados deberán recurrir a las normas y métodos de

³⁴ Véase S/2005/572, apéndice, párrs. 40 a 43.

³⁵ Véanse los párrafos 110 a 117 del informe sobre la marcha de los trabajos preparado por la Sra. Kalliopi K. Koufa, Relatora Especial sobre promoción y protección de los derechos humanos de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/2001/31).

prueba habituales. Además, tendrán que respetar todas las garantías procesales necesarias para que el juicio sea justo.

37. El Relator Especial observa que las pruebas recogidas por organismos de inteligencia se usan directamente para justificar la inclusión en las listas. Este es el motivo por el cual resulta necesario que, después de aplicar el procedimiento inmediato y temporal de inclusión en las listas, los Estados estén obligados a transformar esta medida temporal en una medida de más larga duración mediante el procesamiento —que obviamente toma más tiempo— y a convertir la información de inteligencia en evidencia utilizable como prueba en un proceso ante un tribunal de justicia. El Relator Especial advierte que si quienes aparecen en las listas son en efecto terroristas, la mera aplicación de esta medida transitoria no satisfaría la obligación permanente del Estado de procesar por actos de terrorismo.

38. La inclusión en una lista debe conllevar una serie de garantías procesales. En primer lugar está el derecho a ser informado, que comprende el derecho a ser informado sobre la inclusión en una lista³⁶, el derecho a ser informado de un procedimiento por el que podría ser retirado de la lista, el derecho a ser informado de la existencia de exenciones humanitarias y de los métodos para acogerse a ellas, y el derecho a ser informado sobre los motivos de la inclusión en la lista. Este último derecho es una condición previa para que tal inclusión pueda ser recurrida. Como queda dicho, con frecuencia el fundamento para la inclusión será la información de inteligencia del Estado, que suele considerarse secreta o confidencial. Sin embargo, el acceso a las pruebas utilizadas es un requisito previo para poder recurrir la inclusión y, por tanto, sin limitación debe interpretarse de manera restringida. Conviene aquí hacer referencia al principio 11 de los Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información³⁷, donde se establece que “todo el mundo tiene derecho a obtener información de la autoridad pública, incluso información relativa a la seguridad nacional. No se impondrá restricción alguna a este derecho sobre la base de la seguridad nacional a no ser que el Gobierno pueda demostrar que la restricción ha sido prescrita por ley y que es necesaria en una sociedad democrática para proteger un legítimo interés nacional de seguridad”. Por lo tanto, y como mínimo, el Estado o la institución u órgano que deniegue el acceso a la información utilizada deberá justificar esa limitación.

39. **Derecho a la revisión judicial.** Con frecuencia, la inclusión en la lista se debe a decisiones políticas de los representantes de los Estados ante sus órganos políticos basadas en datos confidenciales. Dado que el efecto de la inclusión es la

³⁶ En relación con el derecho a ser informado de la inclusión en una lista, ha habido una evolución de las obligaciones impuestas a los Estados por el Comité de Sanciones 1267: en el párrafo 18 de su resolución 1526 (2004), el Consejo de Seguridad “*alienta muy especialmente* a todos los Estados a que, en la medida de lo posible, informen a las personas y entidades incluidas en la lista del Comité acerca de las medidas que se les hayan impuesto y de las directrices del Comité y la resolución 1452 (2002)” (la cursiva no está en el original). En su resolución 1617 (2005), el Consejo de Seguridad “*pide* a todos los Estados que comuniquen por escrito, en la medida de lo posible, a las personas y entidades incluidas en la lista consolidada las medidas impuestas en su contra, las directrices vigentes del Comité y, en particular, el procedimiento para ser incluido en la lista y suprimido de ella y las disposiciones de la resolución 1452 (2002)” (la cursiva no está en el original). Los Estados tienen obligaciones más estrictas y amplias en virtud de esta última resolución, lo cual constituye, sin duda, un avance en la dirección correcta.

³⁷ Véase E/CN.4/1996/39, anexo.

congelación de efectivos, el derecho a recurrir una inclusión es un requisito indispensable. En el ámbito internacional, estos procedimientos no existen en la actualidad³⁸. En algunos casos, sí están disponibles a nivel nacional³⁹. En opinión del Relator Especial, si no se dispone de medios internacionales de revisión oportunos o apropiados, es necesario —incluso para listas internacionales— que haya procedimientos nacionales de revisión. Estos procedimientos deberían estar disponibles en los Estados que aplican las sanciones. Además, cuando se trata de información confidencial relativa a la seguridad, se deberán contemplar medios para que una entidad incluida en la lista pueda objetar las pruebas que se presenten en su contra. En particular, debe preverse la posibilidad de obtener asistencia letrada de personas acreditadas o autorizadas en materia de seguridad.

40. **Derecho a recurrir.** Las organizaciones que hayan sido incluidas en las listas de forma errónea, bien porque la información en la que se basa la inclusión sea incorrecta, bien porque el nombre que aparece en la lista sea un acrónimo o esté mal escrito, deberán tener la posibilidad de obtener una indemnización o una reparación, de conformidad con la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia

³⁸ Conforme a la lista del Comité de Sanciones 1267, el procedimiento para la eliminación de la lista se gestiona mediante representación diplomática, de tal manera que el órgano o la persona incluidos en la lista puedan pedir al Estado del que es nacional o residente que presente la solicitud de exclusión ante el Comité. Al Relator Especial le complace la sugerencia del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones de pedir al Comité que examine sus procedimientos de exclusión de la lista, en particular: i) pedir a los Estados que remitan las solicitudes para la exclusión de nombres de la lista al Comité, de modo que sea este último el órgano que tome la decisión definitiva y no el Estado al que se le solicitó; y ii) ampliar el número de Estados que pueden presentar al Comité peticiones para excluir nombres de la lista. Véase el tercer informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones (S/2005/572, apéndice), párrs. 52 a 57.

³⁹ En un caso relativo a la transposición de los nombres de la lista del Comité de Sanciones 1267 a otra lista, el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas determinó que la ausencia de un mecanismo de recurso se debió al hecho de que el Consejo de Seguridad no lo había establecido (*Kadi c. Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas*), caso T-315/01, dictamen de 21 de septiembre de 2005: “En relación con el hecho de que el demandante reproche a las instituciones de la Comunidad que no hayan establecido mecanismo alguno de revisión, la Comisión observa que las instituciones se limitaron a asegurar la aplicación de las decisiones del Consejo de Seguridad, que no estaban en situación de alterar” (párr. 170). En un caso relacionado (*Ahmed Ali Yusuf y Al Barakaat International Foundation c. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas*), caso T-306/01, dictamen de 21 de septiembre de 2005, el Tribunal consideró que “no corresponde al Tribunal examinar indirectamente si las resoluciones del Consejo de Seguridad en cuestión son o no compatibles con los derechos fundamentales que protege el ordenamiento jurídico de la Comunidad. Tampoco incumbe a este Tribunal la responsabilidad de verificar que no se hayan producido errores al evaluar los datos y la información utilizada por el Consejo de Seguridad para fundamentar las medidas que ha adoptado [...] sin violar las prerrogativas de que goza el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas [...]. [Por lo tanto] el demandante no dispone de ningún recurso legal, pues el Consejo de Seguridad no ha considerado conveniente establecer un tribunal internacional independiente que se encargue de emitir dictámenes, conforme a la ley y los hechos, sobre litigios relativos a decisiones individuales adoptadas por el Comité de Sanciones”. El Tribunal entendió que, en este caso, no se había vulnerado el *ius cogens* porque el derecho de acceso a los tribunales no es absoluto: “En las circunstancias del caso, el interés del demandante en que un tribunal se ocupara del fondo de este asunto no es suficiente para contrarrestar el interés público esencial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ante la presencia de una amenaza claramente identificada por el Consejo de Seguridad de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas” (párrs. 338 a 341 y 344).

para las víctimas de delitos y del abuso de poder⁴⁰, en la que se establece que las víctimas de delitos y abuso de poder serán resarcidas por los Estados.

41. **Exenciones humanitarias.** Por último, el Relator Especial quisiera subrayar la absoluta necesidad de asegurar la existencia de exenciones de las sanciones —en particular la congelación de fondos— por motivos humanitarios, para garantizar que las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones sin ánimo de lucro cuyos proyectos se orienten a la protección de derechos básicos económicos o sociales puedan continuar con su labor.

IV. Asuntos generales

Observaciones al informe del Secretario General “Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”

42. El Relator Especial acoge con beneplácito el informe del Secretario General y observa en particular la naturaleza exhaustiva de esta iniciativa y su énfasis en las medidas preventivas, entre ellas impedir que los terroristas obtengan armamento, viajen o tengan acceso a sus objetivos, y en la educación de calidad y la tolerancia religiosa y cultural. La sección VI está dedicada a “defender los derechos humanos en el contexto del terrorismo y la lucha contra el terrorismo”. Sin embargo, al Relator Especial le preocupa que se mencione la denegación del acceso a Internet y la idea de no permitir que los periodistas entrevisten a presuntos terroristas. Estas dos medidas pueden constituir restricciones graves a la libertad de expresión y, por tanto sujetas a las cláusulas de limitación de los derechos humanos. En este sentido, el Relator Especial reitera su observación, expresada con frecuencia, de que, dado que a menudo las definiciones de terrorismo no se ajustan al principio de legalidad consagrado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en muchos casos estas medidas conllevan el riesgo de que se abuse de ellas para restringir las actividades de personas y grupos que no tienen nada que ver con el terrorismo en sentido estricto.

La definición del terrorismo a nivel nacional

43. En el informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/2006/98), el Relator Especial reflexionó sobre las tres características acumulativas de los actos de terrorismo que figuran en la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad y recomendó que se utilizaran como punto de referencia para elaborar una definición internacional. Una de ellas se refiere a los actos constitutivos de delito con arreglo al alcance y a la definición de los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo.

44. A nivel nacional, es necesario hacer una matización, puesto que el último elemento acumulativo —a saber, que en la conducta “terrorista” debe haber necesariamente actos constitutivos de delito conforme a los instrumentos de lucha contra el terrorismo vigentes— podría no ser el más indicado para hacer frente a amenazas terroristas regionales o nacionales de carácter específico. Cuando haya pruebas fehacientes de que un Estado tiene que hacer frente a amenazas terroristas nacionales o regionales, puede resultar necesario prohibir actos que queden fuera del ámbito de aplicación de los instrumentos universales de lucha contra el terrorismo

⁴⁰ Resolución 40/34 de la Asamblea General de 29 de noviembre de 1985, anexo.

vigentes. En opinión del Relator Especial, esto es admisible siempre y cuando sea estrictamente necesario y la definición o prohibición satisfaga los requisitos de legalidad (accesibilidad, precisión, aplicabilidad sólo a la lucha contra el terrorismo, no discriminatoria e irretroactividad)⁴¹. Así pues, a nivel nacional la especificidad de los delitos de terrorismo viene dada por la presencia de tres condiciones acumulativas: i) los medios utilizados, que cabe describir como mortales, o de violencia grave contra miembros de la población en general o sectores de ella, o toma de rehenes; ii) la intención, que consiste en provocar el miedo entre la población, destruir el orden público u obligar al Gobierno o a una organización internacional a hacer algo o dejar de hacerlo; y iii) la finalidad, que es promover un objetivo político o ideológico subyacente. Sólo cuando se cumplan estas tres condiciones se podrá tipificar un acto como delito de terrorismo; en caso contrario, no tendrá suficiente carácter distintivo respecto de un delito común.

El Consejo de Derechos Humanos y su examen continuo de mecanismos

45. Al constituir el Consejo de Derechos Humanos en virtud de su resolución 60/251, la Asamblea General decidió que el Consejo asumiera todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión de Derechos Humanos. El Consejo examinará también y, en su caso, mejorará y simplificará los mandatos y mecanismos de la Comisión. Durante su primer período de sesiones, celebrado en junio de 2006, el Consejo aprobó la decisión 2006/102 relativa a la prórroga de todos los mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades de la Comisión, así como la decisión 2006/104 relativa a la creación de un grupo de trabajo encargado de formular recomendaciones concretas sobre los mecanismos de examen.

46. A la espera del resultado del examen de los mecanismos por el Consejo, el Relator Especial seguirá dando cumplimiento a su mandato conforme a los términos de la resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos. En este contexto, el Relator Especial desea señalar a la atención de todas las partes interesadas el párrafo 14 f) de la resolución, en el que se encarga al Relator Especial que informe *periódicamente* a la Comisión y a la Asamblea General (sin cursiva en el original). Dado que el papel de la Comisión ha sido asumido por el Consejo de Derechos Humanos, órgano que se reúne con mayor periodicidad a lo largo de todo el año, el Relator Especial espera que se establezca un mecanismo más regular para presentar informes al Consejo y comunicarse con él.

V. Conclusiones

47. El Relator Especial continúa enfatizando la complementariedad y proactividad de su mandato y seguirá trabajando en coordinación con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y otros expertos independientes para colaborar con los Estados en la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el proceso de promulgación y aplicación de legislación o medidas de lucha contra el terrorismo.

48. El Relator Especial celebra la oportunidad de continuar participando activamente en el Grupo de Tareas de las Naciones Unidas sobre la ejecución de la estrategia de lucha contra el terrorismo y considera que existe un genuino

⁴¹ Véase E/CN.4/2006/98, párrs. 45 a 49.

interés y un compromiso por incorporar componentes de derechos humanos en las estrategias de lucha contra el terrorismo. Desea asimismo aprovechar los vínculos de cooperación ya establecidos con el Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva, incluso en lo que respecta a la determinación conjunta de las prácticas más adecuadas en la lucha contra el terrorismo.

49. El Relator Especial celebra las reuniones mantenidas con el Consejo de Europa, el Grupo de Trabajo sobre Terrorismo del Consejo de la Unión Europea y la Unión Africana y manifiesta su deseo de establecer ulteriores relaciones con organizaciones regionales, dado que las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo sobrepasan las fronteras nacionales y, en este sentido, la coordinación de las iniciativas resulta crucial.

50. El Relator Especial ha continuado dialogando con el Gobierno de Turquía tras su visita al país. El 29 de junio de 2006 se aprobaron algunas modificaciones de la Ley antiterrorista. El Relator Especial observó ciertas mejoras respecto del proyecto de ley; sin embargo, le siguen preocupando varias cuestiones, entre las que cabe mencionar: la amplia y vaga definición de terrorismo y el hecho de que algunos delitos puedan considerarse terroristas aun teniendo una conexión muy remota con el concepto; el hecho de que la definición del delito de incitación siga siendo imprecisa y parezca ser incompatible con el requisito de legalidad consagrado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; las restricciones y limitaciones relativas a la detención y el acceso a asistencia letrada; y la exclusión de la posibilidad de que ciertas personas condenadas a cadena perpetua puedan ser puestas en libertad.

51. El Relator Especial confía en dar seguimiento al estudio de Australia sobre el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, a fin de continuar con la positiva cooperación establecida al respecto.

52. El Relator Especial expresa su agradecimiento a los gobiernos que han enviado respuestas sustantivas a sus comunicaciones, si bien lamenta que su número haya sido limitado. El Relator Especial reconoce que muchas de las cuestiones que se abordan en sus comunicaciones a los gobiernos tienen gran complejidad jurídica. Aun así, tiene la esperanza de que los gobiernos dialoguen con él y que su legislación en materia de lucha contra el terrorismo pueda debatirse y examinarse con sus respectivas sociedades civiles.

53. El Relator Especial hace un llamamiento para que se preste más atención a los derechos de libertad de asociación y reunión en relación con la garantía de que las medidas de lucha contra el terrorismo se ajusten a las normas en materia de derechos humanos. En su opinión, los Estados no deberían tener que recurrir a medidas derogativas en el ámbito de la libertad de reunión y asociación. Para luchar con eficacia contra el terrorismo son suficientes las medidas restrictivas recogidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Es necesario demostrar siempre la necesidad y la proporcionalidad de dichas limitaciones, y el Relator Especial subraya la importancia de asegurar que todas las limitaciones estén sujetas a garantías judiciales. El Relator Especial recomienda que el Comité de Derechos Humanos apruebe una observación general sobre los derechos de libertad de asociación y reunión en la que se aborde la cuestión de su restricción en el marco de la lucha contra el terrorismo.

54. El Relator Especial continuará desempeñando su mandato, asumido por el Consejo de Derechos Humanos, conforme a lo establecido en la resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos. Dado que en este momento el Consejo está llevando a cabo un examen de los mecanismos y que se reúne periódicamente a lo largo de todo el año, el Relator Especial espera con interés que se establezca un mecanismo más regular para presentar informes al Consejo y comunicarse con él, de conformidad con el apartado f) del párrafo 14 de la mencionada resolución.
