



## Asamblea General

Distr. general  
6 de agosto de 2010  
Español  
Original: inglés

---

### Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

### **Promoción y 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, Sr. Martin Scheinin, presentado de conformidad con la resolución 64/168 de la Asamblea General y la resolución 13/26 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* A/65/150.



## **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*

El presente informe final, el sexto presentado a la Asamblea General por el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, aborda, en la sección II, la cuestión relativa al respeto de los derechos humanos por parte de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo. Tras una breve reseña de las actividades realizadas por el Relator Especial entre noviembre de 2009 y julio de 2010 (secc. I), el informe contiene un balance y una evaluación de la función y las contribuciones, entre otros, de la Asamblea, el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, el Consejo de Derechos Humanos, el Consejo de Seguridad y sus órganos subsidiarios y las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno en lo concerniente a la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto de sus actividades de lucha contra el terrorismo.

La principal recomendación incluida en el informe es que el Consejo de Seguridad aproveche la oportunidad que ofrecerá próximamente el décimo aniversario de su resolución 1373 (2001) para reemplazar las resoluciones 1373 (2001), 1624 (2005) y 1267 (1999) (en su forma enmendada) por una única resolución, no aprobada con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en la que se organicen en un marco único las medidas de lucha contra el terrorismo y las obligaciones relativas a la presentación de informes de los Estados. Esta propuesta se basa en una apreciación del Relator Especial a tenor de la cual el Capítulo VII no proporciona fundamentos jurídicos que permitan mantener el actual marco de resoluciones del Consejo de Seguridad obligatorias y permanentes, de carácter cuasi legislativo o cuasi judicial.

Además, en el informe se examinan algunos medios para mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de las Naciones Unidas en relación con el respeto de los derechos humanos en sus operaciones sobre el terreno, en particular en la lucha contra el terrorismo, así como las aportaciones de diversos agentes a la aplicación de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, de 2006 (resolución 60/288 de la Asamblea General).

# Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Actividades del Relator Especial.....	4
III. Cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos por parte de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo.....	6
A. Asamblea General.....	7
1. Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo.....	7
2. Otras resoluciones.....	8
3. Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo.....	10
4. Consejo de Derechos Humanos.....	11
B. Consejo de Seguridad.....	12
1. El régimen establecido en la resolución 1373 (2001) y el Comité contra el Terrorismo.....	12
2. El régimen de sanciones establecido en la resolución 1267 (1999).....	17
C. Presencia sobre el terreno.....	21
1. Delimitación de la cuestión.....	21
2. Algunas cuestiones sustantivas.....	22
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	23
A. Conclusiones.....	23
B. Recomendaciones.....	24

## I. Introducción

1. El presente informe es el sexto y último que presenta a la Asamblea General el actual Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con la resolución 64/168 de la Asamblea General y la resolución 13/26 del Consejo de Derechos Humanos. El informe se centra en la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las actividades de lucha contra el terrorismo desarrolladas por las Naciones Unidas<sup>1</sup>.

2. En cuanto a las visitas a países previstas, el Relator Especial recibió una invitación para realizar una visita al Perú en septiembre de 2010 y, a ese respecto, desea expresar su agradecimiento al Gobierno de ese país. Asimismo, el Gobierno de Islandia invitó al Relator Especial a celebrar consultas ese mismo mes.

3. Además, hay peticiones pendientes para realizar visitas a Argelia, Chile, Filipinas, Malasia, Pakistán, Federación de Rusia y Tailandia, así como una visita de seguimiento a Egipto.

## II. Actividades del Relator Especial

4. Del 22 al 26 de enero de 2010, el Relator Especial efectuó una visita a Túnez por invitación del Gobierno. El Relator Especial mantuvo conversaciones sobre la legislación y las prácticas del país en materia de lucha contra el terrorismo, con el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, funcionarios del Ministerio del Interior, jueces, parlamentarios, miembros del Alto Comité para los derechos humanos y las libertades fundamentales, representantes de la comunidad internacional, juristas y miembros de instituciones académicas y de organizaciones no gubernamentales, incluidas organizaciones de derechos humanos y de víctimas del terrorismo. Además, visitó el centro policial de detención de Bouchoucha y la cárcel de Mornaguia, donde entrevistó a varias personas sospechosas o culpables de delitos de terrorismo. El Relator Especial presentará al Consejo de Derechos Humanos un informe sobre esa visita.

5. El 8 de febrero de 2010 el Relator Especial se reunió con el Embajador de Túnez y representantes de las Misiones Permanentes de México y el Perú ante las Naciones Unidas. Asimismo, celebró una reunión con el Presidente del Consejo de Derechos Humanos.

6. Los días 22 y 23 de febrero de 2010 el Relator Especial estuvo representado en el taller sobre la lucha contra el uso de Internet con fines terroristas organizado por el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo en Richmond/Bellevue, Washington (Estados Unidos de América).

7. Los días 1 y 2 de marzo de 2010, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y del Centro de Ginebra para el control democrático de las fuerzas armadas, se llevó a cabo un taller de expertos sobre buenas prácticas relacionados con los marcos y las

---

<sup>1</sup> El Relator Especial agradece a la Sra. Lisa Gimsborg, consultora y al Sr. Nikolas Kyriakou, ambos investigadores del Instituto Universitario Europeo, así como a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la asistencia prestada en la preparación del presente informe.

medidas de carácter jurídico e institucional, que permiten garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión.

8. El 8 de marzo de 2010 el Relator Especial presentó su informe anual, centrado en el derecho a la intimidad (A/HRC/13/37), el informe que contiene las comunicaciones transmitidas a los gobiernos y recibidas de ellos (A/HRC/13/37/Add.1) y el informe sobre la misión a Egipto (A/HRC/13/37/Add.2) presentado al Consejo de Derechos Humanos en su 13º período de sesiones.

9. Los días 30 y 31 de marzo de 2010 el Relator Especial se reunió con los Embajadores de México y Tailandia y con representantes de la Misión Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas.

10. El 31 de marzo de 2010 se distribuyó a todos los Estados Miembros un cuestionario para recabar información sobre buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permiten garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión. El 15 de abril de 2010 el Relator Especial celebró una reunión de consulta pública sobre esas prácticas, a la que asistieron representantes de 49 Estados Miembros.

11. El 1 de junio de 2010 el Relator Especial presentó al Consejo de Derechos Humanos su informe sobre buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permiten garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión (A/HRC/14/46 y Add.1).

12. Los días 2 y 3 de junio de 2010 el Relator Especial, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y el Vicepresidente del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria presentaron al Consejo de Derechos Humanos en su 14º período de sesiones su estudio conjunto sobre las prácticas mundiales en relación con la detención secreta en el contexto de la lucha contra el terrorismo (A/HRC/13/42).

13. En esos días, el Relator Especial se reunió con los Embajadores de Egipto y Túnez, el Embajador Adjunto de Filipinas y la Embajadora y Representante de los Estados Unidos de América ante el Consejo de Derechos Humanos.

14. El 21 de junio de 2010, con miras a la preparación del informe final, el sexto que el Relator Especial presentaría al Consejo de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos envió a todos los Estados Miembros un cuestionario sobre las buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permiten garantizar el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. La determinación y difusión de esas prácticas serán el tema central del próximo informe que el Relator Especial presentará al Consejo.

15. Del 28 de junio al 2 de julio de 2010 el Relator Especial asistió a la 17ª reunión anual de los titulares de mandatos establecidos en virtud de procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, celebrada en Ginebra.

16. Los días 29 y 30 de julio de 2010 participó, en un retiro de partes interesadas sobre el programa de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo, organizado por el Centro de Cooperación Global contra el Terrorismo en Greentree Estate, Manhasset, Nueva York (Estados Unidos de América).

### III. Cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos por parte de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo

17. Con el fin de responder a los acuciantes problemas que plantea el terrorismo, las funciones de las Naciones Unidas evolucionaron de una forma no prevista en el momento de su creación. Ello pone de relieve la responsabilidad de las Naciones Unidas, como organización internacional, en relación con el respeto y las posibles violaciones de los derechos humanos en el desempeño de su cometido<sup>2</sup>. Si bien las Naciones Unidas no son oficialmente parte en ningún instrumento internacional de derechos humanos, varios argumentos respaldan la aplicabilidad de las normas de derechos humanos a la Organización, que incluyen: a) las Naciones Unidas son un sujeto de derecho internacional y, por consiguiente, debe cumplir las obligaciones dimanantes del derecho internacional consuetudinario; b) en virtud de su mandato constitutivo, en particular los Artículos 1 3), 24 2), y 55 c) de la Carta, las Naciones Unidas están obligadas a respetar los derechos humanos<sup>3</sup>; c) las Naciones Unidas están obligadas por cuanto la responsabilidad de sus miembros se hace extensiva a la Organización; y d) las obligaciones relativas a los derechos humanos dimanar de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que numerosos expertos consideran como una interpretación autorizada de las obligaciones en materia de derechos humanos establecidas en la Carta. Según se ha afirmado acertadamente, sería muy extraño sostener que la organización que dio origen a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y sigue velando por su protección como uno de sus objetivos fundamentales estuviera exenta de la obligación de respetarlos<sup>4</sup>. Dado que el problema real podría ser la falta de procedimientos apropiados para exigir a las Naciones Unidas la rendición de cuentas, y no la falta de obligaciones jurídicas sustantivas, se ha propuesto como solución la creación de una corte mundial de derechos humanos con jurisdicción sobre las Naciones Unidas y sus órganos<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Véase A/64/10, texto del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales.

<sup>3</sup> Frédéric Mégret y Florian Hoffman, "The United Nations as a human rights violator? Some reflections on the United Nations changing human rights responsibilities", *Human Rights Quarterly*, vol. 25, núm. 2 (mayo de 2003), pág. 317; y René Cassin, "La Déclaration universelle et lamise en oeuvre des droits de l'homme", en *Recueil de Cours 1951-II*, Academia de Derecho Internacional, vol. 79.

<sup>4</sup> Andrea Bianchi, "Security Council's anti-terror resolutions and their implementation by Member States", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, núm. 5 (2006), pág. 1062.

<sup>5</sup> Véase el proyecto de investigación de la Swiss Initiative sobre una corte de derechos humanos, y en particular el proyecto de estatutos en Martin Scheinin, *Towards a world court of human rights*, y Manfred Nawak y Julia Kozma, *A world court of human rights*, ambos se pueden consultar en <http://www.udr60.ch/research.html>.

## A. Asamblea General

18. La Asamblea General ha desempeñado una función precursora en la lucha mundial contra el terrorismo internacional y en las actividades de concientización respecto de las repercusiones que conllevan para los derechos humanos el terrorismo y las medidas destinadas a combatirlo. En los años recientes, en el marco del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1996, y del grupo de trabajo de la Sexta Comisión, la Asamblea ha proseguido su labor de codificación de la legislación internacional sobre terrorismo. La creciente atención prestada por la Asamblea a la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo se refleja en algunas de sus resoluciones sobre ese asunto, en particular la concerniente a la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo.

### 1. Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo

19. La Estrategia global contra el terrorismo, aprobada por la Asamblea General en su resolución 60/288, es el primer marco general colectivo aprobado internacionalmente para afrontar el problema del terrorismo en todo el mundo. La defensa de los derechos humanos y el respeto del estado de derecho en el contexto de la lucha contra el terrorismo ocupan un lugar destacado en el informe del Secretario General sobre las recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo (A/60/825), y en el Plan de Acción de la Estrategia se reconoce que las medidas adoptadas para luchar contra el terrorismo y prevenirlo deben ser compatibles con las normas del derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario (véase la resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo, párr. 3).

20. Las medidas destinadas a asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el estado de derecho conforman uno de los cuatro elementos esenciales de la Estrategia y, al mismo tiempo, forman parte de todos los demás elementos esenciales (ibid., secc. IV). El título del cuarto elemento esencial califica este principio de la base fundamental de la lucha contra el terrorismo. En la Estrategia se reconoce la necesidad de abordar las cuestiones estructurales a largo plazo que propician la propagación del terrorismo, que incluyen los conflictos prolongados sin resolver, la deshumanización de las víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, la ausencia del estado de derecho, las infracciones de los derechos humanos, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza (Ibid., secc. I). La Estrategia aboga por la adopción de medidas para hacer frente a esas condiciones y, al mismo tiempo, reconoce que ninguna de ellas puede excusar ni justificar los actos de terrorismo.

21. Por medio de la Estrategia, los Estados Miembros reafirman categóricamente que las medidas eficaces de lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no son objetivos contrapuestos sino complementarios, y se refuerzan mutuamente, y que los derechos humanos y el estado de derecho son la base fundamental de sus estrategias de lucha contra el terrorismo. Si bien la principal responsabilidad en lo concerniente a la aplicación de la Estrategia incumbe a los Estados Miembros, en ella se exhorta al sistema de las Naciones Unidas a que preste su apoyo y se reafirma el importante papel que cabe al sistema de las

Naciones Unidas en el fortalecimiento del régimen jurídico internacional mediante la promoción del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y sistemas eficaces de justicia penal (ibíd., secc. IV.5). Además, al reafirmar la Estrategia en 2008, la Asamblea General exhortó a todas las entidades de las Naciones Unidas a que presten apoyo a las iniciativas contra el terrorismo para que continuaran facilitando la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el contexto de la lucha contra el terrorismo (resolución 62/272 de la Asamblea General, párr. 7).

22. El Relator Especial lamenta que la importancia central otorgada en la Estrategia al respeto de los derechos humanos y al estado de derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo con frecuencia no se refleje en las prácticas de lucha contra el terrorismo en el sistema de las Naciones Unidas ni en los países. La Estrategia hace hincapié en la prevención de las condiciones que propician el terrorismo y con ello ofrece la posibilidad de promover una respuesta internacional al terrorismo más amplia, que no se debería limitar a los agentes tradicionales de la lucha contra el terrorismo, sino incluir también a los organismos de las Naciones Unidas que hasta el presente no han participado en esa esfera, así como a los equipos de las Naciones Unidas en los países<sup>6</sup>.

## 2. Otras resoluciones

23. La Asamblea General ha aprobado más de 60 resoluciones sobre terrorismo internacional. En 1993 la Asamblea aprobó su primera resolución sobre la cuestión de los derechos humanos y el terrorismo (resolución 48/122 de la Asamblea General), en la que se destaca que el derecho humano más esencial y fundamental es el derecho a la vida. En 1995, por primera vez, afirmó que todas las medidas contra el terrorismo deben ajustarse estrictamente a las normas internacionales de derechos humanos (resolución 50/186 de la Asamblea General). Desde 2003 la Asamblea viene aprobando resoluciones anuales sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, centradas cada vez más en cuestiones específicas de derechos humanos que se pueden plantear en el contexto de la lucha contra el terrorismo<sup>7</sup>. Desde que se estableció el mandato del Relator Especial esas resoluciones suelen referirse a sus informes y hacer suyas algunas de sus recomendaciones.

24. Al recordar a los Estados su deber de cerciorarse de que todas las medidas que se adopten para combatir el terrorismo sean compatibles con las obligaciones dimanantes del derecho internacional, en particular las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario, y el subrayar los límites prescritos para cualquier suspensión del respeto de los derechos humanos (véase la resolución 57/219 de la Asamblea General), la Asamblea General ha dirigido su atención a algunas normas concretas de derechos humanos que los Estados deben respetar en el contexto de sus medidas de lucha contra el terrorismo, y que incluyen<sup>8</sup>:

<sup>6</sup> Eric Rosand, "From adoption to action: the United Nations' role in implementing its global counter-terrorism strategy", Centro de Cooperación Global contra el Terrorismo (abril de 2009).

<sup>7</sup> Bibi van Ginkel, *The Practice of the United Nations in Combating Terrorism from 1946 to 2008: Questions of Legality and Legitimacy*.

<sup>8</sup> Las referencias que figuran en el párrafo 24 corresponden a resoluciones de la Asamblea General.

- Legalidad en la tipificación del terrorismo. Los Estados se deben cerciorar de que las leyes que penalizan el terrorismo sean accesibles, estén formuladas con precisión, no sean discriminatorias ni tengan carácter retroactivo (véase la resolución 63/185, párr. 18).
- No discriminación. Las medidas de lucha contra el terrorismo deben aplicarse tomando plenamente en consideración los derechos de las minorías y no deben ser discriminatorias por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social (véase la resolución 61/171, párr. 5); los Estados no deberán recurrir a perfiles basados en estereotipos discriminatorios (véase la resolución 63/185).
- Debidas garantías procesales. Los Estados deberán observar las debidas garantías procesales de conformidad con todas las disposiciones pertinentes del derecho internacional (ibíd., párr. 12), respetar el derecho de las personas a la igualdad ante la ley y los tribunales y el derecho a un juicio justo (véase la resolución 64/168, párr. 6 e) y asegurar que toda persona cuyos derechos humanos o libertades fundamentales hayan sido violados tenga acceso un recurso efectivo y que las víctimas obtengan reparación una adecuada (ibíd., párr. 6 n)).
- Privación de libertad y prohibición de la tortura. Los Estados deben respetar las salvaguardias relativas a la libertad, seguridad y dignidad de las personas y tratar a todos los detenidos, en todos los lugares de detención, de conformidad con el derecho internacional (véase la resolución 61/171, párr. 8) y cumplir plenamente sus obligaciones con respecto a la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (véase la resolución 63/185, párr. 8).
- Obligaciones de los Estados dimanantes del principio de no devolución. Los Estados se asegurarán de que en todas las operaciones de control de fronteras, al igual que en los mecanismos previos a la entrada, se respeten plenamente sus obligaciones relativas a las personas que soliciten protección internacional (véase la resolución 62/159, párr. 8); los Estados se abstendrán de devolver a ninguna persona a su país de origen o a un tercer Estado, incluso en casos relacionados con el terrorismo, cuando dicho traslado sea contrario a las obligaciones que tienen con arreglo al derecho internacional (ibíd., párr. 7).
- Derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados deberán proteger todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, teniendo presente que ciertas medidas de lucha contra el terrorismo pueden afectar al goce de esos derechos (véase la resolución 64/168, párr. 6 f)).

25. La cuestión relativa a un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional se remitió en 2001 al Comité Especial, y los Estados prosiguen sus trabajos en esa esfera, incluso después de que la Asamblea General, en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1) exhortara a adoptar el convenio en su sexagésimo período de sesiones<sup>9</sup>. El Relator Especial advirtió de que los llamamientos de la comunidad internacional en los que se pide la adopción de medidas para acabar con el terrorismo pueden, debido a la falta de una definición

<sup>9</sup> Véase, en particular, el informe del Comité Especial establecido en virtud de la resolución 51/210 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1996, en su 14º período de sesiones, A/65/35.

universal y global del término, resultar perjudiciales para los derechos humanos (véase E/CN.4/2006/98). La particular atención prestada a la lucha contra el terrorismo en todo el sistema de las Naciones Unidas podría dar lugar a la legitimación internacional involuntaria de las prácticas de regímenes opresores, por cuanto se transmite el mensaje de que la comunidad internacional desea que se apliquen medidas contundentes contra el “terrorismo” cualquiera que sea su definición.

### 3. Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo

26. El Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo fue establecido en julio de 2005 por el Secretario General. El Equipo asegura la coordinación y la coherencia entre las entidades de las Naciones Unidas que participan en las actividades de lucha contra el terrorismo y procura catalizar y movilizar los esfuerzos de diversas entidades del sistema de las Naciones Unidas con el fin de prestar asistencia a los Estados Miembros en la aplicación de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. El Relator Especial colaboró y participó en la labor de algunos grupos de trabajo del Equipo Especial encargados de la aplicación de la Estrategia, en particular el grupo de trabajo sobre el apoyo a las víctimas del terrorismo y la divulgación de su situación, el grupo de trabajo sobre la lucha contra el uso de Internet con fines terroristas, y el grupo de trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

27. En el contexto del apoyo a las víctimas del terrorismo, el Relator Especial destacó la necesidad de proporcionar asistencia material, jurídica y psicológica a esas personas cuyos derechos fundamentales habían sido objeto de graves violaciones (véase A/HRC/10/3/Add.2, párrs. 44 a 46) y la importancia de enjuiciar a los autores de actos de terrorismo (E/CN.4/2006/98, párr. 66).

28. El Relator Especial reconoce la importancia de coordinar los trabajos para luchar contra el terrorismo en el ámbito de Internet y en relación con el informe de los respectivos grupos de trabajo del Equipo Especial<sup>10</sup>, recuerda a los Estados la imperiosa necesidad de que toda medida orientada a controlar y reducir las actividades o los contenidos relacionados con el terrorismo en el ámbito de Internet se aplique con pleno respeto de los derechos humanos y de que toda restricción se haya establecido por ley para alcanzar propósitos legítimos y respete los principios de necesidad y proporcionalidad<sup>11</sup>.

29. El grupo de trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo comenzó a difundir instrumentos prácticos para ayudar a los Estados Miembros a reforzar la protección de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo en esferas determinadas<sup>12</sup>. El Relator Especial alienta a los Estados Miembros y a otros agentes a utilizar esos y otros instrumentos disponibles, entre ellos, el folleto informativo del ACNUDH sobre los derechos

---

<sup>10</sup> Véase el informe del grupo de trabajo, febrero de 2009. Se puede consultar en [http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg6-internet\\_rev1.pdf](http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg6-internet_rev1.pdf).

<sup>11</sup> *Ibid.*, párr. 84. Véase también la recomendación CM/Rec(2008)6 del Consejo de Europa sobre medidas destinadas a promover el respeto de la libertad de expresión y de información con respecto a los filtros de Internet (adoptada por el Comité de Ministros el 26 de marzo de 2008).

<sup>12</sup> Véase la nota final del taller sobre el desarrollo de instrumentos prácticos, septiembre de 2008. Se puede consultar en <http://www.un.org/terrorism/pdfs/Web-Developing%20Practical%20Tools.pdf>.

humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo<sup>13</sup>, el Resumen de jurisprudencia de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo<sup>14</sup> y los informes temáticos preparados por el Relator Especial<sup>15</sup>.

30. El Relator Especial considera esencial que las cuestiones relativas a los derechos humanos se incorporen en los trabajos del Equipo Especial, en consonancia con la Estrategia global, y que cada grupo de trabajo incluya un componente y una perspectiva de derechos humanos<sup>16</sup>. De otro modo se corre el riesgo de que la estructura actual del Equipo Especial refuerce el enfoque fragmentado que se aplica a la protección de las normas de derechos humanos en las actividades del sistema de las Naciones Unidas destinadas a luchar contra el terrorismo<sup>17</sup>. Si bien el establecimiento del mecanismo de asistencia integrada contra el terrorismo<sup>18</sup> es una medida promisorio para coordinar la asistencia técnica de diferentes agentes del sistema de las Naciones Unidas, la plena integración de las cuestiones de derechos humanos exige un esfuerzo constante.

#### 4. Consejo de Derechos Humanos

31. En 2004 se estableció un mandato de un año para que un experto independiente examinara los aspectos de las medidas de lucha contra el terrorismo relativos a los derechos humanos (véase la resolución 2004/87 de la Comisión de Derechos Humanos); en 2005, sobre la base de las recomendaciones del experto (véase E/CN.4/2005/103), la Comisión de Derechos Humanos estableció 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<sup>19</sup>.

32. Asimismo, la Alta Comisionada sigue informando al Consejo de Derechos Humanos acerca de cuestiones que conciernen a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo<sup>20</sup>. El grado de coordinación entre los informes del Relator Especial y los de la Oficina del Alto Comisionado ha ido variando a lo largo de los años. En sus resoluciones anuales el Consejo de Derechos Humanos ha hecho referencia a los informes de ambos. En consonancia con las buenas prácticas adoptadas por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, el Consejo ha recomendado sistemáticamente, en el contexto de su examen periódico universal del respeto de los derechos humanos en los países, que se adopten medidas para que los Estados garanticen el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

<sup>13</sup> Véase el folleto informativo núm. 32, “Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo”. Se puede consultar en <http://www.ohchr.org/EN/PUBLICATIONSRESOURCES/Pages/FactSheets.aspx>.

<sup>14</sup> Se pueden consultar en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/DigestJurisprudenceen.pdf>.

<sup>15</sup> Se pueden consultar en <http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/reports.htm>.

<sup>16</sup> Eric Rosand, Alistair Millar y Jason Ipe, “Human rights and the implementation of the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: hopes and challenges” (Centro de Cooperación Global contra el Terrorismo, 2008), pág. 21.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pág. 3.

<sup>18</sup> Véase <http://www.un.org/terrorism/i-act.shtml>.

<sup>19</sup> Véase la resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos; el mandato fue posteriormente prorrogado y modificado en la resolución 6/28 del Consejo de Derechos Humanos.

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, A/HRC/13/36, A/HRC/12/22, A/HRC/8/13 y A/HRC/4/88.

## B. Consejo de Seguridad

### 1. El régimen establecido en la resolución 1373 (2001) y el Comité contra el Terrorismo

33. El Comité contra el Terrorismo se estableció en virtud de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad como consecuencia inmediata de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad señaló una serie de obligaciones que incumben a los Estados Miembros en la lucha contra el terrorismo y estableció el Comité contra el Terrorismo para que verificara la aplicación de la resolución mediante, entre otras cosas, el examen de los informes de los Estados.

34. Por medio de la resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, impuso por primera vez a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas una serie de obligaciones generales permanentes no relacionadas con ninguna situación específica de conflicto. De hecho, de esa forma el Consejo estableció nuevas normas de derecho internacional vinculantes. Las obligaciones enunciadas en la resolución 1373 (2001) no prevén ningún plazo ni límite geográfico y se aplican a todo acto de terrorismo que pueda cometerse en cualquier lugar del mundo. A raíz de ello, se ha cuestionado que la adopción de este tipo de medida legislativa de facto sea una prerrogativa del Consejo de Seguridad<sup>21</sup>.

35. Como órgano de una organización internacional, el Consejo de Seguridad está sujeto a las disposiciones de su instrumento constitutivo, la Carta de las Naciones Unidas. La Carta, en particular su Capítulo VII, establece las bases y los límites de las actividades del Consejo de Seguridad. Además, el Artículo 24 2) prescribe que, en el desempeño de sus funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas (lo que incluye, a tenor del Artículo 1 3), la promoción y el respeto de los derechos humanos).

36. En el Artículo 39 de la Carta se establece que el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Sobre la base de esa determinación, el Consejo decidirá qué medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, incluidas medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, de conformidad con el Artículo 41 de la Carta. Si bien el Consejo de Seguridad dispone de amplias atribuciones para determinar qué situaciones suponen una amenaza para la paz, esa determinación debe estar siempre relacionada con una situación específica concreta, a diferencia de un problema abstracto o una situación hipotética futura<sup>22</sup>. Asimismo, las medidas que adopte el Consejo de Seguridad de conformidad con el Capítulo VII de la Carta se deberán tomar en función de cada caso en particular y de conformidad con el principio de proporcionalidad. El Consejo de Seguridad debería recurrir a sus

<sup>21</sup> Bjorn Elberling “The ultra vires character of legislative action by the Security Council”, en *International Organizations Law Review*, vol. 2 (2).

<sup>22</sup> Véase Mathew Happold, “Security Council resolution 1373 (2001) and the constitution of the United Nations”, en *Leiden Journal of International Law*, vol. 16 (2003); Valeria Santori, “The United Nations Security Council’s (broad) interpretation of the notion of the threat to peace in counter-terrorism”, en *International Cooperation in Counter-terrorism: The United Nations And Regional Organizations in the Fight Against Terrorism*, Giuseppe Nesi, ed. (Hampshire, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Ashgate Publishing Limited, 2006).

facultades excepcionales únicamente con el fin de adoptar medidas que se consideren indispensables para contrarrestar una situación concreta específica que entrañe una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

37. La delimitación de las atribuciones inherentes al Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta es cada vez más apremiante, a la luz del persistente problema que supone la falta de una definición universal, completa y precisa del término “terrorismo” (véase E/CN.4/2006/98). El Relator Especial estima problemático el hecho de que el Consejo establezca medidas vinculantes permanentes para todos los Estados Miembros sobre la base de hipotéticos actos futuros que pudieran corresponder a un concepto controvertido y no definido internacionalmente, como el de terrorismo.

38. La cuestión de si, al aprobar la resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad actuó en el marco de las atribuciones que le confiere la Carta está vinculada también a la noción de separación de poderes entre los diferentes órganos de las Naciones Unidas y, en particular, entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General<sup>23</sup>. Al Consejo de Seguridad incumbe la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en situaciones específicas. El Consejo carece de atribuciones para impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación, dado que ese cometido está explícitamente asignado a la Asamblea en la Carta (Artículo 13 1)). Desde 2001 se han realizado rápidos progresos en lo relativo a las ratificaciones del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, lo que ha dado lugar a que las obligaciones de los Estados en esa esfera tengan una adecuada base jurídica, incluso con prescindencia de una resolución del Consejo de Seguridad con arreglo al Capítulo VII<sup>24</sup>. Además, la composición y los procedimientos del Consejo de Seguridad son inapropiados para imponer obligaciones generales permanentes a todos los Estados Miembros<sup>25</sup>.

39. Por los motivos mencionados, el Relator Especial estima que, independientemente de la justificación que pudiera haber tenido el Consejo de Seguridad en septiembre de 2001 para aprobar la resolución 1373 (2001), la continuación de su aplicación nueve años más tarde no se puede considerar una respuesta adecuada a una amenaza específica para la paz y la seguridad internacionales. La aplicación de la resolución 1373 (2001) excede las atribuciones conferidas al Consejo y sigue poniendo en peligro la protección de algunas normas internacionales de derechos humanos.

40. Como se señala en el primer informe del Relator Especial, examinado por el Consejo de Derechos Humanos en 2006 (véase E/CN.4/2006/98, párr. 52), en la resolución 1373 (2001) solo se hace referencia de pasada a los derechos humanos, en un contexto muy específico. Ahora bien, en su resolución 1624 (2005) el Consejo

---

<sup>23</sup> Véase Martti Koskenniemi, “The police in the Temple: order, justice and the United Nations: a dialectical view”, en *European Journal of International Law*, vol. 6 (1995).

<sup>24</sup> Hasta septiembre de 2001, sólo cuatro Estados habían ratificado el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, que debía entrar en vigor. Hasta la fecha, 173 Estados han ratificado ese Convenio.

<sup>25</sup> Una conclusión similar se extrae en el informe titulado “The United Nations and the new threats: rethinking security”, en el que se reseñan los resultados de la reunión del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, retos y cambio celebrada en Roma en mayo de 2004 y organizada por la Fundación pro Naciones Unidas.

de Seguridad confiere explícitamente al Comité contra el Terrorismo un mandato en materia de derechos humanos en el marco de la aplicación de esa resolución. Las resoluciones 1456 (2003) y 1535 (2004) establecen que los Estados deben cerciorarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo se ajusten a 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 de derechos humanos y el derecho de los refugiados y el derecho humanitario.

41. Desde entonces, la formulación de la denominada cláusula de derechos humanos ha evolucionado. Tanto en la resolución 1822 (2008) del Consejo de Seguridad como en la resolución 62/272 de la Asamblea General se hace también referencia a las actividades de las propias Naciones Unidas y se reconoce indirectamente que en las actividades de las Naciones Unidas destinadas a combatir el terrorismo también debe respetarse plenamente el derecho internacional, en particular las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

42. El Relator Especial acogió con beneplácito las conclusiones sobre orientación normativa con respecto a los derechos humanos y el Comité contra el Terrorismo, de 2006 (S/AC.40/2006/PG.2), que proporcionan orientación a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo sobre la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en su labor cotidiana. El Relator Especial toma nota con reconocimiento del compromiso del Comité de incluir elementos relativos a los derechos humanos en su evaluación del cumplimiento de la resolución 1373 (2001) por parte de los Estados Miembros y en sus actividades de asistencia técnica a los Estados Miembros. Esto supone un cambio importante respecto de las etapas iniciales de los trabajos del Comité.

43. El Relator Especial es consciente de que ese compromiso se debe trasladar a las prácticas del Comité. En su primer informe, examinado por el Consejo de Derechos Humanos en 2006 (véase E/CN.4/2006/98, párrs. 57 a 62), el Relator Especial expuso las conclusiones de un estudio que abarcó unos 640 informes presentados por los Estados Miembros desde la creación del Comité hasta noviembre de 2005 de conformidad con la resolución 1373 (2001) y que tenía por objeto evaluar las repercusiones en la esfera de los derechos humanos derivadas de las preguntas y observaciones formuladas por el Comité a los Estados Miembros. El Relator Especial realizó un estudio similar, que abarcó unos 100 informes presentados por los Estados Miembros desde noviembre de 2005 hasta mayo de 2010 de conformidad con la resolución 1373 (2001). Tras examinar las observaciones y las preguntas del Comité contenidas en ulteriores informes de los Estados en cuestión, el Relator Especial extrajo conclusiones similares a las de su estudio anterior. Nuevamente, el Comité había promovido en pocas ocasiones de manera explícita respuestas que tuvieran debidamente en cuenta las normas de derechos humanos<sup>26</sup>.

44. Por otra parte, aunque al parecer el Comité nunca formuló preguntas que fueran claramente en contra de las normas internacionales de derechos humanos, en muchas ocasiones sus preguntas parecían promover medidas de lucha contra el terrorismo que, en ausencia de las salvaguardias necesarias, podrían menoscabar el

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, véase la pregunta formulada por el Comité en el informe que presentó el Canadá (S/2006/185, apéndice, secc. 1.5).

ejercicio de determinados derechos humanos. Por ello, puede parecer que el Comité no tiene en consideración algunos derechos que se podrían ver afectados, y este corre el riesgo de transmitir a los Estados la idea de que en este contexto es aceptable hacer caso omiso de las normas internacionales de derechos humanos. Si bien la situación puede, de hecho, ser mejor en el contexto de los trabajos confidenciales específicos para cada país, incluidas las visitas a los países, la información pública derivada del examen de los informes presentados por los Estados revela que se pueden seguir mejorando algunas áreas clave, entre ellas, las garantías procesales que deberían acompañar la congelación de los fondos presuntamente relacionados con el terrorismo<sup>27</sup>; el derecho a solicitar asilo y las obligaciones de no devolución, elementos respecto de los cuales el Comité y los Estados suelen adoptar un enfoque en lo concerniente a la exclusión cuya excesiva amplitud sugiere que la seguridad nacional o el orden público son motivos suficientes para expulsar a un refugiado<sup>28</sup>; y el derecho a la privacidad<sup>29</sup>. Otro derecho que podría estar en peligro es el que concierne a la libertad de asociación, dado que el Comité formula preguntas acerca de la vigilancia, por parte de los Estados, de las actividades de organizaciones de beneficencia y organizaciones no gubernamentales, sin mencionar las normas internacionales sobre libertad de expresión y libertad de asociación<sup>30</sup>. El Comité puede correr el riesgo de proporcionar a algunos Estados opresores nuevos pretextos para perseguir a los defensores de los derechos humanos. Por último, no existe ningún registro público del interés del Comité por limitar las definiciones nacionales del terrorismo demasiado amplias y políticamente inspiradas, que entrañan una amenaza tanto para los derechos humanos como para la eficacia de las medidas apropiadas de lucha contra el terrorismo.

45. El Relator Especial examinó también los informes presentados por los Estados en virtud de la resolución 1624 (2005). El Comité transmitió a todos los Estados Miembros un cuestionario (véase S/2006/737, párr. 2) que incluía una pregunta acerca de las actividades de los Estados orientadas a asegurar que las medidas adoptadas para dar aplicación a la resolución 1624 (2005) fueran compatibles con las obligaciones dimanantes del derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario. Si bien esta práctica transmite a los Estados el mensaje de que el respeto del derecho internacional en el contexto de sus actividades de lucha contra el terrorismo es importante, no proporciona una orientación real sobre las normas específicas de derechos humanos en cuestión. Aunque algunos Estados facilitaron detalles sobre las disposiciones de derechos humanos específicas que observaron en

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, el informe presentado por Brunei Darussalam (S/2007/302, apéndice, secc. 1.3).

<sup>28</sup> Véanse, por ejemplo, los informes presentados por Samoa (S/2006/152, apéndice, párr. 3 a), y Myanmar (S/2006/902, apéndice, secc. 1.13). En el informe del Relator Especial correspondiente a 2007 (A/62/263) figura una reseña de los problemas que plantean las medidas globales para luchar contra el terrorismo en relación con el derecho de los refugiados y el derecho de asilo.

<sup>29</sup> Véase E/CN.4/2006/98 párr. 60. Véanse también los informes presentados por Colombia (S/2006/423, apéndice, secc. 1.7), Singapur (S/2006/120, apéndice, secc. 1.8), la India (S/2007/196, apéndice, secc. 1.8) y Seychelles (S/2006/545, apéndice, secc. 1.11). En el informe del Relator Especial correspondiente a 2009 (A/HRC/13/37, párr. 30) figura una reseña de las cuestiones relativas a la privacidad.

<sup>30</sup> Véanse, por ejemplo, los informes presentados por Libia (S/2006/471, apéndice, secc. 1.11) y Palau (S/2005/823, apéndice, secc. 1.5).

la aplicación de la resolución 1624 (2005) (ibíd., secc. VII), con frecuencia respondieron a la pregunta mediante una simple enumeración de los tratados de derechos humanos que habían ratificado<sup>31</sup>, o bien efectuaron algún tipo de declaración genérica<sup>32</sup> o no respondieron en absoluto a la pregunta<sup>33</sup>.

46. Los dos informes hechos públicos por el Comité sobre la aplicación de la resolución 1624 (2005) (S/2006/737 y S/2008/129) proporcionan una descripción detallada de las tendencias que se observaban en las medidas adoptadas por los Estados para aplicar la resolución, y de la manera en que respondieron a la pregunta del cuestionario relativa al respeto del derecho internacional. No obstante, esa descripción de las prácticas de los Estados evita tomar una posición con respecto a la compatibilidad de esas medidas con el derecho internacional, o señalar las deficiencias en materia de derechos humanos relacionadas con la aplicación de la resolución 1624 (2005). Por ejemplo, el Relator Especial observa con preocupación que en su primer informe sobre la aplicación de la resolución el Comité informó de que algunos Estados habían tipificado la “exaltación” o “apología” del terrorismo, sin mencionar las preocupaciones relativas a los derechos humanos asociadas a esa tendencia<sup>34</sup>. Al Relator Especial le preocupa que, debido a esto, se pueda interpretar que el Comité recibe los informes sin cuestionarlos, y de esa manera acepta la aplicación de medidas que pueden menoscabar las normas internacionales de derechos humanos.

47. A pesar de los problemas que plantea su régimen de presentación de informes, el Comité abandonó su enfoque centrado en el acopio, el examen y la petición de informes de los Estados en favor de métodos de trabajo diferentes como principales instrumentos para evaluar el cumplimiento de la resolución 1373 (2001) por parte de los países, entre ellos las visitas a los países<sup>35</sup> y la elaboración de evaluaciones preliminares de la aplicación, análisis de la aplicación de la resolución 1373 (2001) en países específicos que realiza la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo<sup>36</sup>. Los métodos de trabajo actualizados alientan a hacer más hincapié en la aplicación de la resolución por parte de los Estados como base para un diálogo adecuado a las circunstancias, y menos en la presentación de informes (véase S/2006/989, secc. III). Si bien esos cambios en los métodos de trabajo del Comité representan una reorientación positiva favorable a la evaluación de la verdad

<sup>31</sup> Véase, por ejemplo, el informe presentado por Seychelles (S/2006/545, apéndice, secc. 2.6).

<sup>32</sup> Véanse por ejemplo, los informes presentados por Bahrein (S/2007/772, apéndice, secc. 2.6), y China (S/2006/470, apéndice, párr. 2.6).

<sup>33</sup> Véase, por ejemplo el informe presentado por la República de Corea (S/2006/445, apéndice, secc. 2.6). En el segundo informe al Consejo de Seguridad sobre la aplicación de la resolución 1624 (2005), el Comité determinó que aproximadamente la mitad de los Estados que presentaron informes desde el 7 de septiembre de 2006 proporcionaron información acerca de cómo actuaban para asegurar el cumplimiento del párrafo 4 de la resolución (S/2008/29, párr. 28).

<sup>34</sup> Véase S/2006/737, secc. II. Según manifestó el Relator Especial en su informe (E/CN.4/2006/98, párr. 56 c)), ante esa tendencia, una respuesta sensata compatible con los derechos humanos se puede encontrar en el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención del terrorismo, que, en su artículo 5, incluye una definición de “provocación pública” para cometer delitos terroristas basada en un criterio doble de intención subjetiva de incitar (alentar) a la comisión de delitos de terrorismo y el riesgo objetivo de que se cometa uno o varios de esos delitos.

<sup>35</sup> Véase el documento marco para las visitas del Comité contra el Terrorismo a los Estados (8 de febrero de 2005).

<sup>36</sup> Véanse los métodos de trabajo actualizados del Comité (17 de octubre de 2006).

sobre el terreno frente a la evaluación de la “verdad sobre el papel”, en lo que concierne a la aplicación de la resolución<sup>37</sup>, el carácter no público de las evaluaciones preliminares de la aplicación y de las conclusiones extraídas de las visitas a los países dificulta la evaluación del respeto de los derechos humanos en las actividades del Comité.

48. Desde 2002 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha informado frecuentemente al Comité y ha planteado numerosas cuestiones importantes relativas a los derechos humanos, incluidas las concernientes a garantías diplomáticas, interpretaciones, sanciones particulares e iniciativas de reforma de estas. Asimismo, el Relator Especial considera positivo haber tenido la oportunidad de informar al Comité contra el Terrorismo y a su Dirección Ejecutiva. El Comité celebró diversos debates sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

49. El Relator Especial acoge favorablemente que se incluya una sección sobre derechos humanos en los estudios mundiales anuales sobre la aplicación de la resolución 1373 (2001) recopilados sobre la base de las evaluaciones preliminares de la aplicación y las recomendaciones prioritarias de medidas que podría adoptar el Comité en el futuro, en relación con los derechos humanos (véase S/2008/379, párr. 166, y S/2009/620, párr. 130). Para que los compromisos de los Estados en materia de derechos humanos se traduzcan en medidas concretas los mensajes sobre derechos humanos que el Comité y su Dirección Ejecutiva transmiten a los Estados en sus evaluaciones de la aplicación de la resolución 1373 (2001) deben referirse específicamente a cada esfera de aplicación.

50. A ese respecto, el Relator Especial señala como mejor práctica la guía técnica sobre la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 2009, que incluye directrices sobre derechos humanos referentes específicamente a determinadas disposiciones de la resolución y puede servir de orientación para que los Estados apliquen la resolución de manera compatible con las normas internacionales de derechos humanos.

## 2. El régimen de sanciones establecido en la resolución 1267 (1999)

51. El mandato del 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 consiste en supervisar la aplicación de las sanciones impuestas al Afganistán controlado por los talibanes por haber proporcionado apoyo y refugio a Osama bin Laden. El régimen de sanciones fue modificado mediante resoluciones ulteriores<sup>38</sup>, todas ellas aprobadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, de modo que las sanciones se aplican actualmente a las personas y entidades designadas asociadas con Al-Qaida, Osama bin Laden y los talibanes, donde quiera que se encuentren, con arreglo a una lista consolidada de personas y entidades sujetas a las sanciones.

<sup>37</sup> Véase Eni Rosand, “Security Council resolution 1373 (2001), the Counter-Terrorism Committee, and the fight against terrorism” en *The American Journal of International Law*, vol. 97, núm. 2 (abril de 2003).

<sup>38</sup> Incluidas las resoluciones del Consejo de Seguridad 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008) y 1904 (2009).

52. Como en el caso del régimen establecido en la resolución 1373 (2001), cabe preguntarse si el régimen de sanciones establecido en la resolución 1267 (1999) es compatible con las atribuciones conferidas al Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII. En particular, esta inquietud se relaciona con la resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad, aprobada con el fin de modificar el régimen de sanciones establecido en la resolución 1267 (1999) tras la derrota de los talibanes en el Afganistán. Este constituye el primer ejemplo de una resolución de carácter abierto sobre sanciones, aprobada con arreglo al Capítulo VII sin ninguna relación con un territorio o Estado específico. Si bien podría considerarse que la resolución 1267 (1999) es una medida temporal de emergencia adoptada por el Consejo de Seguridad con arreglo a las atribuciones que le confiere el Capítulo VII para abordar una amenaza específica para la paz y la seguridad, el régimen ya no está limitado en el tiempo ni en el espacio. Mientras tanto el rápido progreso en las ratificaciones del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo por parte de los Estados, proporciona una base jurídica adecuada respecto de las obligaciones de los Estados en esa esfera. Además, la eficacia real de la lista creada en cumplimiento de la resolución 1267 (1999) para aplicar sanciones a las personas apropiadas está lejos de haber quedado demostrada. Se ha dicho que, en su forma actual, el régimen de sanciones del Consejo de Seguridad tiene carácter judicial o quasi judicial<sup>39</sup>. En casos de duda, las decisiones del Consejo de Seguridad de carácter jurídico se limitarán siempre a una situación particular y se considerarán preliminares y no definitivas<sup>40</sup>. Es difícil conciliar estas atribuciones con el ordenamiento jurídico de la Carta<sup>41</sup> y las disposiciones de su Artículo 41<sup>42</sup>.

53. Con frecuencia, las sanciones selectivas previstas en el régimen han sido criticadas por juristas y en informes encargados por organizaciones internacionales<sup>43</sup>, y se han impugnado judicialmente<sup>44</sup>. La mayor parte de las inquietudes se han planteado en relación con la imparcialidad de los procedimientos y la falta de medios eficaces para que una persona pueda apelar una decisión de

<sup>39</sup> Véase Erika de Wet, *The Chapter VII Powers on the United Nations Security Council*, (Portland, Hart Publishing, 2004) págs. 352 a 354.

<sup>40</sup> Véase F. Frowein, y N. Krisch, "Introduction to Chapter VII" en *The Charter of the United Nations: a Commentary*, B. Simms, ed. (Oxford, Oxford University Press, 2002).

<sup>41</sup> En el Artículo 92 de la Carta de las Naciones Unidas se señala que la Corte Internacional de Justicia será el órgano judicial principal de las Naciones Unidas. En relación con el Consejo de Seguridad (véase Keith Harper, en "Does the United Nations Security Council Have the Competence to Act as Court and Legislature"?, en *Journal of International Law and Politics*, vol. 27, núm. 1. El Sr. Harper preguntó si una institución política investida de poderes ejecutivos debería abordar cuestiones puramente jurídicas [...] cuando existen foros apropiados para decidir sobre esas cuestiones.

<sup>42</sup> Aunque el Artículo 41 está redactado en términos permisivos, no prevé que el Consejo adopte decisiones jurídicas.

<sup>43</sup> Véase, por ejemplo, Bardo Fassbender, "Targeted sanctions: listing/de-listing and due process", estudio encargado por la Oficina de Asuntos Jurídicos, Naciones Unidas (2006); I Cameron (2006) "The European Convention on Human Rights, due process, and United Nations Security Counter-Terrorism Sanctions", informe encargado por el Consejo de Europa (2006).

<sup>44</sup> Véanse las causas conjuntas C-402/05 y C-415/05, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas*, Tribunal de Justicia Europeo (Gran Sala), 3 de septiembre de 2008; *Sayadi y Vinck c. Bélgica* (comunicación núm. 1472/2006), dictamen del Comité de Derechos Humanos, 22 de octubre de 2008.

inclusión en la Lista una vez adoptada<sup>45</sup>. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se exhorta 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 (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 109). El 29 de junio de 2010 el Consejo de Seguridad celebró un debate sobre la promoción y el fortalecimiento del estado de derecho en el contexto del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y abordó también la cuestión relativa a la eficiencia y credibilidad del régimen de sanciones (véase S/PRST/2010/11).

54. El Relator Especial ha manifestado su preocupación por cuanto la práctica de inclusión en la Lista creada con arreglo a la resolución 1267 (1999) ha tenido graves consecuencias para los derechos relacionados con las debidas garantías procesales de los sospechosos de terrorismo y para sus familias (véase A/63/223, párr. 16 y A/HRC/17/6/Add.2, párrs. 33 a 36). En el informe presentado a la Asamblea General en 2008, el Relator Especial sostuvo que la congelación por tiempo indefinido de los bienes de quienes figuran en la Lista equivale por su severidad a una sanción penal (A/63/223, párr. 16). En 2006 el Relator Especial destacó algunos principios y salvaguardias fundamentales que se debían respetar y aplicar para que los procedimientos de inclusión en la Lista fueran compatibles con las normas de derechos humanos generalmente aceptadas (ibíd.). Asimismo el Relator Especial observó que la inclusión en la Lista solía obedecer a decisiones políticas adoptadas por los representantes diplomáticos de los Estados en los órganos políticos, sobre la base de información confidencial no necesariamente conocida siquiera por los Estados que adoptan la decisión.

55. El Consejo de Seguridad introdujo reformas en el régimen, entre ellas algunas mejoras graduales de la situación de las personas afectadas, incluida la notificación de su inclusión en la Lista (véase la resolución 1735 (2006) del Consejo de Seguridad, párrs. 10 y 11), la comunicación de la justificación y un resumen descriptivo de los motivos de dicha inclusión (véase la resolución 1822 (2008), párr. 12), y la revisión obligatoria de todos los nombres que figuren en la Lista (ibíd., párrs. 25 y 26). El Relator Especial acoge con beneplácito la reciente aprobación de la resolución 1904 (2009), en la cual el Consejo introdujo nuevas mejoras en los procedimientos para incluir nombres en la Lista y excluirlas de ella y estableció una Oficina del Ombudsman que recibirá solicitudes de las personas y entidades que deseen ser excluidas de la Lista consolidada (véase el párrafo 21 de la resolución). Las demás mejoras incluyen una mayor atención a la reunión de datos y al intercambio de información entre diversos agentes; un calendario estricto para el procedimiento de exclusión de nombres de la Lista, que limita la duración total del proceso a un máximo de seis meses; y la obligación de que el Comité proporcione comentarios explicativos de la denegación de una solicitud de exclusión de la Lista.

---

<sup>45</sup> Véase Panel de Juristas Eminentes sobre Terrorismo, Lucha Antiterrorista y Derechos Humanos, *Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights: Assessing Damage, Urging Action* (Ginebra, Comisión Internacional de Juristas, 2008); I. Johnstone, "The UN Security Council, counter-terrorism and human rights", en *Counterterrorism: Democracy's Challenges*, A. Bianchi y A. Keller (eds.) (Oxford (Reino Unido) y Portland, Oregón (Estados Unidos de América), Hart Publishing, 2008).

En junio de 2010 se nombró Ombudsman a la magistrada canadiense, Sra. Kimberly Prost<sup>46</sup>.

56. No obstante, el Relator Especial sigue preocupado porque los procedimientos revisados para suprimir nombres de la Lista aún no satisfacen las normas que permiten asegurar un juicio justo y público ante un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por ley<sup>47</sup>. A tenor de la resolución 1904 (2009), el Ombudsman no tiene atribuciones para anular una decisión del Comité relativa a la Lista. El mandato del Ombudsman no incluye siquiera la facultad de formular recomendaciones al Comité, y las decisiones de suprimir nombres de la Lista todavía las adopta confidencialmente y por consenso un órgano político (el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999), en vez de ser el resultado de un examen judicial o cuasi judicial de las pruebas. Por otra parte, el acceso del Ombudsman a la información aún depende de la voluntad de los Estados, que pueden optar por no divulgar ninguna información que estimen importante para salvaguardar su seguridad u otros intereses. El sistema sigue careciendo de transparencia por cuanto el Comité no está obligado a hacer público el informe completo del Ombudsman ni a revelar toda la información al solicitante. Sin poder de decisión, el Ombudsman no puede considerarse un tribunal simple en el sentido del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>48</sup>.

57. Mediante los trabajos del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999), el Consejo asumió una función judicial o cuasi judicial, aunque sus procedimientos siguen sin ajustarse plenamente a los principios fundamentales del derecho a un juicio justo consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos y en el derecho internacional consuetudinario. Por estos motivos, el Relator Especial considera que el régimen de sanciones es una medida *ultra vires* y que, en el marco del sistema actual, la imposición de sanciones a personas y entidades por parte del Consejo excede las atribuciones conferidas a ese órgano en virtud del Capítulo VII de la Carta.

58. Dado que en el ámbito de las Naciones Unidas no existe un examen independiente del procedimiento de inclusión en la Lista, y en consonancia con el principio según el cual se considerará que las decisiones judiciales o cuasi judiciales del Consejo de Seguridad tienen carácter preliminar y no definitivo, es esencial que las personas y entidades incluidas en la Lista puedan someter a un examen del sistema judicial nacional toda medida destinada a aplicar las sanciones dimanantes de la resolución 1267 (1999)<sup>49</sup>. El mecanismo de revisión indirecta de las medidas adoptadas por un Estado en particular o por la Unión Europea fue utilizado por el Comité de Derechos Humanos en relación con el caso de *Sayadi y Vinck c.*

---

<sup>46</sup> Véase <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9947.doc.htm>.

<sup>47</sup> Véase una apreciación similar en David Cortright y Erika De Wet, "Human rights standards for targeted sanctions, Sanctions and Security Research Program". El documento A/63/223 contiene un panorama general del derecho a un juicio justo en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

<sup>48</sup> Véase también *Her Majesty's Treasury (Respondent) v. Mohammed Jabar Ahmed and others* (FC) [2010] UKSC 2.

<sup>49</sup> Véase también Martin Scheinin, "Is the ECJ Ruling in Kadi Incompatible with International Law?", en *Yearbook of European Law*, vol. 28 (Oxford University Press, 2010).

*Bélgica*<sup>50</sup> y con la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo dictada en los casos de *Kadi* y *Al Barakaat*<sup>51</sup>. En el párrafo 20 de su resolución 63/185, la Asamblea General instó a los Estados a que velando por el pleno cumplimiento de sus obligaciones internacionales, incluyeran las debidas garantías de los derechos humanos en sus procedimientos nacionales para la inclusión de personas y entidades terroristas con miras a combatir el terrorismo. Esta declaración se debe considerar un llamamiento a los Estados para que no apliquen ciegamente, sino con arreglo a las debidas garantías de los derechos humanos, las sanciones contra las personas incluidas en la Lista por el Consejo de Seguridad.

## C. Presencia sobre el terreno

### 1. Delimitación de la cuestión

59. Puesto que todavía no se ha desplegado ninguna misión de las Naciones Unidas dedicada exclusivamente a luchar contra el terrorismo, el Relator Especial ha examinado las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en su conjunto, por cuanto constituyen el ámbito en que los agentes de las Naciones Unidas podrían participar directamente en la aplicación de las medidas de lucha contra el terrorismo sobre el terreno. La Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo no prevé esa participación directa, lo cual plantea un problema.

60. Varias organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y medios de prensa internacionales han documentado violaciones de los derechos humanos en el contexto de las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno. Además, la responsabilidad de las Naciones Unidas se examinó en un juicio ante un tribunal regional de derechos humanos, cuyo fallo eximió de responsabilidad tanto a las Naciones Unidas como a los Estados Miembros en cuestión<sup>52</sup>. En un plano general, tribunales internacionales de derechos humanos han establecido la norma del “control eficaz” a fin de atribuir la responsabilidad a las organizaciones internacionales o a los Estados Miembros<sup>53</sup>. En opinión del Relator Especial, ese es el umbral a partir del cual la responsabilidad debería incumbir a las Naciones Unidas, aunque sin excluir la responsabilidad de los Estados Miembros por sus propios actos. Los Estados son responsables por prestar ayuda o asistencia en la comisión de un hecho internacionalmente ilícito<sup>54</sup>.

61. Dado que las operaciones de las Naciones Unidas incluyen necesariamente actividades realizadas por Estados Miembros a título individual de las que son responsables, el Relator Especial considera que las operaciones de las Naciones Unidas deben cumplir las normas sustantivas consagradas en los principales

<sup>50</sup> Véase *Sayadi y Vinck c. Bélgica* (comunicación núm. 1472/2006), dictamen del Comité de Derechos Humanos, 22 de octubre de 2008.

<sup>51</sup> Véanse las causas conjuntas C-402/05 P y C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation c. Consejo de la Unión Europea y Comisión de las Comunidades Europeas*, Tribunal de Justicia Europeo (Gran Sala), 3 de septiembre de 2008.

<sup>52</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, decisiones de admisibilidad respecto de *Agim Behrami and Bekir Behrami v. France* (demanda núm. 71412/01) y *Ruzhdi Saramati v. France, Germany and Norway* (demanda núm. 71866/01), 2 de mayo de 2007.

<sup>53</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Loizidou v. Turkey*, (demanda núm. 15318/89), 18 de diciembre de 1996.

<sup>54</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/56/10)*, cap. IV, primera parte, art. 16.

instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con respecto a este último, las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno se deben desarrollar de forma que se minimicen los efectos negativos para los derechos humanos (por ejemplo, el acceso a la educación, a los servicios sociales y sanitarios, y a los lugares de trabajo)<sup>55</sup>. En relación con el primero de esos instrumentos, los límites a las atribuciones de los Estados para establecer excepciones a los derechos humanos<sup>56</sup> se deben aplicar también en el contexto de las operaciones de las Naciones Unidas.

## 2. Algunas cuestiones sustantivas

62. Los informes sobre varias operaciones de mantenimiento de la paz en curso<sup>57</sup> y pasadas revelan que su desarrollo entraña un considerable “costo en derechos humanos”<sup>58</sup>. Dado que las Naciones Unidas asumen poderes similares a los de un Estado, la mayor parte de los problemas que de ello se derivan guardan relación con cuatro categorías de cuestiones, a saber: detención, juicio justo, no devolución y prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

63. La detención afecta directamente el derecho de las personas a la libertad y la seguridad. Las normas internacionales prescriben que la detención no puede ser ilegal ni arbitraria y que deben existir las debidas garantías en el momento del arresto y durante todo el período de detención. La legislación internacional de derechos humanos reglamenta las condiciones de detención y el trato de los detenidos<sup>59</sup> a fin de garantizar el cumplimiento de las normas mínimas en cualquier circunstancia<sup>60</sup>.

64. Varios informes sobre las operaciones de las Naciones Unidas realizadas en los últimos años han revelado que, en algunos casos, no se habían cumplido las normas establecidas en los artículos 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>61</sup>. También se han notificado problemas relacionados con la detención, tales como períodos de prisión preventiva excesivamente prolongados, conculcación

<sup>55</sup> Véase A/HRC/6/17/Add.4, párr. 39, y Corr.1, y Mac Darrow y Louise Arbour, “The pillar of glass: human rights in the development operations of the United Nations”, *American Journal of International Law*, vol. 103 (2009), pág. 475.

<sup>56</sup> Véase la observación general núm. 29 del Comité de Derechos Humanos.

<sup>57</sup> Actualmente se están desarrollando 15 operaciones, véase <http://www.un.org/apps/news/html/resources.shtml>.

<sup>58</sup> A ese respecto, son particularmente alarmantes los informes sobre explotación sexual de mujeres y niños. En relación con las cuestiones y recomendaciones, véase el informe final del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Sr. Philip Alston, A/HRC/14/24, párrs. 78 a 80.

<sup>59</sup> Véase la resolución 663 C (XXIV) del Consejo Económico y Social, relativa a las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos; la resolución 43/173 de la Asamblea General, titulada “Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”; los artículos 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y las observaciones generales núm. 8 y núm. 21 del Comité de Derechos Humanos.

<sup>60</sup> Comité de Derechos Humanos, *Albert Qomah Mukong c. el Camerún*, CCPR/C/51/D/458/1991, párr. 9.3.

<sup>61</sup> Amnistía Internacional, “República Federativa de Yugoslavia (Kosovo): ¿Marcar la pauta?, la respuesta de la UNMIK y la KFOR a la violencia en Mitrovica”, EUR 70/013/2000 (2000); se puede consultar en <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR70/013/2000/en>.

del derecho a un juicio justo en un plazo razonable, falta de acceso a asistencia jurídica, malos tratos de los detenidos y condiciones de detención deficientes<sup>62</sup>.

65. Se ha pedido a las Naciones Unidas que se encargue de la administración o la realización de operaciones en un entorno cuyo régimen jurídico en lo relativo a la legislación aplicable es dudoso y cuyos recursos materiales son insuficientes o prácticamente inexistentes. Algunos de los problemas que se han planteado en el pasado se relacionan con el derecho a ser juzgado en un plazo razonable, el suministro irregular de asistencia jurídica y las deficiencias en cuestiones de procedimiento en los juicios<sup>63</sup>.

66. El artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y las disposiciones de los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellas el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prohíben la devolución de personas cuyas vidas o libertades se vean amenazadas<sup>64</sup>. Asimismo, esto guarda relación con los casos en que una persona pasa a disposición de otra entidad, por ejemplo las autoridades del Estado territorial<sup>65</sup>. Las entidades operacionales de las Naciones Unidas sobre el terreno tienen la obligación de asegurar que las personas que permanezcan bajo su control se beneficien de esa protección.

67. Los intentos de las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz por restablecer el orden en Somalia en 1993 dieron origen a denuncias de torturas y otras violaciones graves de los derechos humanos que finalmente se constataron<sup>66</sup>. Lamentablemente, la comisión de tales actos perjudica la imagen de las Naciones Unidas como organización promotora y defensora de los derechos humanos.

## IV. Conclusiones y recomendaciones

### A. Conclusiones

68. La creciente atención que presta la Asamblea General a la promoción y protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo se refleja en algunas resoluciones aprobadas sobre ese tema, así como en la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. En el marco de su Comité Especial sobre el terrorismo, así como del grupo de trabajo de la Sexta Comisión, la Asamblea General continuó trabajando en la codificación de la legislación internacional sobre

<sup>62</sup> Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, informe presentado a la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) sobre la visita a Kosovo, 20 de enero de 2009; se puede consultar en <http://www.cpt.coe.int/documents/srb/2009-03-inf-eng.pdf>.

<sup>63</sup> Amnistía Internacional, "Kosovo (Serbia y Montenegro): Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK)", en: deliberaciones del Comité de Derechos Humanos, 18º período de sesiones, julio de 2006".

<sup>64</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 20, párr. 9.

<sup>65</sup> Véase *Al-Saadoon y Mufdhi c. Reino Unido*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 2 de marzo de 2010.

<sup>66</sup> Véase *Human Rights Watch World Report 1994: Somalia*, e *Informe de Amnistía Internacional, 1994: Somalia*.

terrorismo; concretamente la elaboración del proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional aún no se ha completado. El desafío pendiente consiste en incorporar un enfoque basado en los derechos humanos en las actividades de todos los órganos de las Naciones Unidas encargados de cuestiones relacionadas con la lucha contra el terrorismo, incluso por conducto del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, y reforzar la cooperación y la integración entre los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidos el Consejo de Derechos Humanos, los titulares de mandatos establecidos en virtud de procedimientos especiales y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su Oficina.

69. El Relator Especial estima que independientemente de la justificación que pudiera haber tenido el Consejo de Seguridad en septiembre de 2001 para aprobar la resolución 1373 (2001), la continuación de su aplicación nueve años más tarde no se puede considerar una respuesta adecuada a una amenaza específica contra la paz y la seguridad internacionales. La resolución 1373 (2001) excede las atribuciones conferidas al Consejo de Seguridad y sigue poniendo en peligro la protección de diversas normas internacionales de derechos humanos.

70. Mediante los trabajos del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999), el Consejo asumió una función judicial o cuasi judicial, aunque sus procedimientos siguen sin ajustarse plenamente a los principios fundamentales de las debidas garantías procesales consagrados en tratados internacionales de derechos humanos y en el derecho internacional consuetudinario. El Relator Especial estima que, en el marco del sistema actual, la imposición de sanciones a personas y entidades por parte del Consejo de Seguridad excede las atribuciones conferidas a ese órgano en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

71. Preocupa al Relator Especial que no exista una estrategia de derechos humanos holística, coherente y amplia para que las Naciones Unidas asuman la responsabilidad que les incumbe, con arreglo al derecho internacional, por sus operaciones sobre el terreno. La actual falta de credibilidad que afrontan las Naciones Unidas está menoscabando su legitimidad en la esfera de los derechos humanos, lo que va en detrimento de la propia identidad de las Naciones Unidas.

## **B. Recomendaciones**

### **Asamblea General**

72. El Relator Especial hace un llamamiento a todos los Estados Miembros, en particular por conducto de la Asamblea General, para que, en consonancia con su adhesión a la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo:

a) Faciliten al sistema de las Naciones Unidas los recursos y mandatos necesarios para promover un enfoque de la lucha contra el terrorismo basado en los derechos humanos, incorporar las normas internacionales de derechos humanos en las actividades de todos los órganos de las Naciones Unidas encargados de cuestiones relacionadas con la lucha contra el terrorismo y reforzar la cooperación y la integración entre las entidades de derechos humanos de las Naciones Unidas;

b) Apliquen la Estrategia en el ámbito nacional asegurando el papel central del respeto de los derechos humanos y el estado de derecho como bases

fundamentales de la lucha contra el terrorismo, según se establece en la Estrategia, y cumplan plenamente los compromisos específicos en materia de derechos humanos establecidos en las resoluciones anuales de la Asamblea General sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo;

c) Prosigan la labor orientada a finalizar el proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, teniendo en cuenta que solo una definición jurídicamente precisa del terrorismo, que respete el principio de legalidad y se limite a las cuestiones verdaderamente de carácter terrorista, contribuirá a acabar con el uso abusivo de definiciones nacionales;

d) Apoyen, por conducto de la Asamblea General, la función de promoción y protección de los derechos humanos que debe incluir cualquier medida eficaz de lucha contra el terrorismo, en el marco del examen de la aplicación de la Estrategia y en otros ámbitos.

### **Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo**

73. El Relator Especial alienta al Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo a que tenga en cuenta las consideraciones relativas a los derechos humanos en todos los aspectos de sus trabajos, en consonancia con la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, y asegure que cada uno de los grupos de trabajo incorpore un componente y una perspectiva de derechos humanos.

### **Consejo de Derechos Humanos**

74. El Relator Especial alienta al Consejo de Derechos Humanos a que, en la formulación de recomendaciones concretas a los Estados y en la adopción de decisiones sobre su futura labor, tenga presente de forma más sistemática las recomendaciones contenidas en los informes sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo presentados por el Relator Especial y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Asimismo, pide que se mejore la coordinación entre el Consejo de Derechos Humanos, la Asamblea General y la Alta Comisionada, con miras a aumentar la proporción del presupuesto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos asignada a los procedimientos especiales, de modo que él y otros relatores especiales puedan cumplir sus mandatos y satisfacer las necesidades del Consejo de Derechos Humanos.

### **Consejo de Seguridad**

75. El Relator Especial exhorta al Consejo de Seguridad a que:

a) Aproveche la oportunidad que ofrecerá próximamente el décimo aniversario de su resolución 1373 (2001) para reemplazar las resoluciones 1373 (2001), 1624 (2005) y 1267 (1999) (en su forma enmendada) por una única resolución, no aprobada con arreglo al Capítulo VII de la Carta, en la que se organicen en un marco único las medidas de lucha contra el terrorismo y las obligaciones relativas a la presentación de informes de los Estados;

b) Como parte de la reforma, reemplace el régimen de sanciones establecido en la resolución 1267 (1999) por la prestación de asesoramiento y asistencia a los

Estados Miembros en lo relativo al mantenimiento de sus listas nacionales de terroristas y la presentación de informes a ese respecto, así como a las debidas garantías procesales vigentes;

c) Incluya en la nueva resolución una cláusula adecuada sobre derechos humanos, en consonancia con la resolución 1822 (2008) del Consejo de Seguridad, y reafirme de esa manera la obligación que tienen las propias Naciones Unidas de respetar las normas internacionales de derechos humanos;

d) Asegure que las medidas de lucha contra el terrorismo adoptadas por el Consejo de Seguridad y sus órganos subsidiarios reflejen sistemáticamente la doble función de promoción y protección de los derechos humanos en el contexto de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, esto es, como uno de los elementos esenciales de la estrategia y como componente de todos los demás elementos esenciales.

76. Respecto de la reforma sistémica propuesta precedentemente, el Relator Especial:

a) Exhorta a los Estados que aplican sanciones con arreglo a la resolución 1267 (1999) a que dispongan la revisión judicial en el plano nacional de las medidas de aplicación;

b) Exhorta al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) a que: i) tenga plenamente en cuenta las sugerencias formuladas por la Ombudsman en relación con las supresiones de nombres de la Lista solicitadas en virtud de la resolución 1904 (2009); y ii) que coopere plenamente con la Ombudsman, en particular mediante el suministro de toda la información pertinente.

77. Además, el Relator Especial exhorta al Comité contra el Terrorismo y a su Dirección Ejecutiva a que:

a) Aumenten la transparencia de los trabajos del Comité dando a conocer sus conclusiones y recomendaciones a los Estados, sin revelar aspectos vulnerables al terrorismo;

b) Reemplacen la pregunta genérica sobre los derechos humanos formulada a los Estados con arreglo a la resolución 1624 (2005) por preguntas específicas, sobre la base de la experiencia adquirida en aspectos delicados de la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) y las directrices específicas sobre derechos humanos contenidas en la guía técnica sobre la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, de 2009;

c) Intensifiquen la cooperación con el Relator Especial en el cumplimiento de sus cometidos relativos a la evaluación y el asesoramiento de los países;

d) Sigán teniendo en cuenta, en las evaluaciones sobre la aplicación de la resolución 1373 (2001) por parte de los países, las conclusiones extraídas por el Relator Especial en sus visitas a los países y las conclusiones de los órganos de derechos humanos pertinentes;

e) Fortalezcan la función de evaluación de los derechos humanos en la labor cotidiana de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, en particular mediante el aumento de su capacidad y la intensificación de la

cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

### **Presencia sobre el terreno**

78. A fin de asegurar una vigilancia amplia del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos que incumben a las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, incluida cualquier participación en operaciones de lucha contra el terrorismo, el Relator Especial:

a) Invita a las Naciones Unidas a considerar la posibilidad de elaborar un código de conducta uniforme para las operaciones de lucha contra el terrorismo y otras operaciones sobre el terreno;

b) Sugiere la creación de un órgano autónomo, similar a un ombudsman, encargado de supervisar el aspecto relativo a los derechos humanos de las operaciones de las Naciones Unidas, en particular las que incluyen un componente de lucha contra el terrorismo;

c) Exhorta a las Naciones Unidas a que elaboren una política general de gobernanza en materia de derechos humanos, aplicable también en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

79. Con miras a la aplicación de las recomendaciones precedentes, el Relator Especial recomienda que se establezcan instrumentos específicos que incluyan:

a) Un código básico de procedimiento penal para los efectivos de las Naciones Unidas, que incluya la tipificación como delito de las violaciones de los derechos humanos contempladas en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos;

b) Un manual de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos en las operaciones de lucha contra el terrorismo, basado en las mejores prácticas y las políticas actuales de todos los Estados;

c) Un boletín del Secretario General sobre la observancia de las normas internacionales de derechos humanos por parte de los efectivos de las Naciones Unidas en que se indiquen las obligaciones específicas al respecto;

d) La inclusión, en todo futuro acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, de una cláusula de derechos humanos normalizada, con el fin de asegurar que los autores de violaciones de los derechos humanos rindan cuentas ante el Estado de origen o el de acogida.

80. El Relator Especial invita a los Estados a avanzar hacia el establecimiento de una corte mundial de derechos humanos con jurisdicción especial *ratione personae* sobre las Naciones Unidas y sus órganos.