



Asamblea General

Distr. general
2 de septiembre de 2009
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

12º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

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

* Presentado con retraso.

Resumen

En su resolución 7/7, relativa a la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que llevara a la práctica el mandato que le había confiado la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/80 y la Asamblea General en su resolución 60/158 a los efectos de examinar la cuestión de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; formular recomendaciones generales sobre la obligación de los Estados en este contexto; y proporcionar asistencia y asesoramiento a los Estados que lo solicitaran y a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas. Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 7/7 del Consejo.

En el presente informe se analizan los vínculos entre las medidas contra el terrorismo y los derechos económicos, sociales y culturales. Se examina cómo las obligaciones resultantes de tratados internacionales con el fin de promover y proteger esos derechos deben formar parte de la estrategia contra el terrorismo de todo Estado. Se destaca la necesidad de proteger y promover todos los derechos humanos y, en particular, los derechos económicos, sociales y culturales, al tiempo que se adoptan medidas eficaces contra el terrorismo. La protección y promoción de todos los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo son objetivos complementarios y que se refuerzan entre sí. Esos objetivos han de perseguirse en el contexto de la obligación de los Estados de proteger, respetar y hacer cumplir todos los derechos humanos.

Mediante ejemplos concretos, el informe se centra en aspectos clave de los derechos económicos, sociales y culturales, el marco jurídico en el contexto de la lucha contra el terrorismo y los efectos del terrorismo y de las medidas y políticas contra el terrorismo en el disfrute de esta categoría de derechos. Además, se abordan cuestiones relacionadas con la supervisión, la defensa de esos derechos ante los tribunales, los recursos y la impunidad en este contexto.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-5	4
II. Aspectos clave del marco general de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto del terrorismo y la lucha contra el terrorismo	6-23	5
A. Marco general	6-14	5
B. Vínculos entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos políticos	15-23	7
III. Efectos de las medidas y las políticas contra el terrorismo en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales	24-46	9
A. Observancia inadecuada de los derechos económicos, sociales y culturales	24-42	9
B. Condiciones que propician el terrorismo	43-46	15
IV. Obligaciones y responsabilidad en relación con los derechos económicos, sociales y culturales	47-53	16
V. Conclusiones y recomendaciones	54-58	17

I. Introducción

1. El logro de los objetivos de seguridad mundiales resultaría imposible si no se realizaran esfuerzos coordinados con miras a dar efectividad a todos los derechos humanos. En mis informes anteriores sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, me centré primordialmente en los efectos de las medidas contra el terrorismo en los derechos civiles y políticos. En el presente informe, me concentraré en la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales.

2. Cada vez está más claro que el terrorismo y las medidas adoptadas para luchar contra los actos de terrorismo influyen y tienen una gran repercusión en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, así como en los derechos civiles y políticos. Los vínculos entre las medidas contra el terrorismo y los derechos económicos, sociales y culturales fueron destacados por los Estados Miembros mediante la aprobación de la Estrategia Global y el Plan de Acción de las Naciones Unidas contra el terrorismo por la Asamblea General en su resolución 60/288 y reafirmados en la resolución 62/272. Los Estados Miembros reafirmaron que la promoción y la protección de los derechos humanos para todos y el imperio de la ley eran elementos esenciales de todos los componentes de la Estrategia Global contra el terrorismo. Reconocieron que las medidas eficaces contra el terrorismo y la protección de los hechos humanos no eran objetivos contrapuestos, sino que se complementaban y reforzaban mutuamente.

3. En la Estrategia, los Estados Miembros reconocieron también la necesidad de hacer frente a las condiciones que propiciaban la propagación del terrorismo. Entre ellas, cabía incluir "... los conflictos prolongados sin resolver, la deshumanización de las víctimas del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, la ausencia del imperio de la ley, las infracciones de derechos humanos, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza..."¹. Este pasaje hay que leerlo en el contexto de la necesidad de que los Estados respeten y protejan los derechos económicos, sociales y culturales y cumplan sus obligaciones al respecto.

4. En su resolución 10/15, el Consejo de Derechos Humanos instó a los Estados a que, en la lucha contra el terrorismo, "protejan todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, teniendo presente que ciertas medidas contra el terrorismo pueden afectar al disfrute de esos derechos"². Hay que seguir esforzándose en comprender y abordar los vínculos entre las medidas contra el terrorismo y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales³.

5. El presente informe se basa en los debates que tuvieron lugar durante un seminario de expertos organizado por esta Oficina sobre las repercusiones del terrorismo y de las medidas contra el terrorismo en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, celebrado en Ginebra del 5 al 7 de noviembre de 2008. El seminario fue organizado en el contexto de la labor del Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo del Secretario General. Mi Oficina preside ese Grupo de Trabajo.

¹ Resolución 60/288, anexo, parte I, párrafo 1.

² Párr. 6.

³ Véase, por ejemplo, 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, A/HRC/6/17.

II. Aspectos clave del marco general de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto del terrorismo y la lucha contra el terrorismo

A. Marco general

6. Indudablemente el terrorismo tiene una gran repercusión en todos los derechos humanos —civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— y contribuye al establecimiento de un entorno de temor e inseguridad. Como parte de su obligación de proteger los derechos humanos individuales, los Estados han de adoptar, por consiguiente, medidas eficaces contra el terrorismo. Además, todas esas medidas han de respetar los derechos humanos.

7. Está claro que el terrorismo y las medidas adoptadas por los Estados para luchar contra los actos de terrorismo se encuentran bajo la influencia del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas afectadas y repercuten sobre tal disfrute, así como sobre objetivos más amplios de desarrollo. Para luchar eficazmente a los efectos de la eliminación del terrorismo, los Estados han de prestar más atención al reconocimiento de esos derechos y dar efectividad a todos los derechos humanos. Ese objetivo sólo podrá alcanzarse si las cuestiones de derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, se abordan desde la perspectiva de las condiciones que propician la propagación del terrorismo, como la marginación y la exclusión socioeconómicas, la discriminación étnica, nacional y religiosa, la exclusión política y la falta de buena gobernanza.

8. Las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴ se detallan en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto y se precisan aún más en la Observación general Nº 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes.

9. Dado que se reconoce que únicamente se puede dar efectividad a algunos derechos a lo largo de cierto tiempo como consecuencia de las limitaciones de recursos, algunas de las obligaciones contraídas por los Estados con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales quedan definidas dentro del concepto de realización progresiva. Sin embargo, no cabe interpretar que eso significa que, hasta que los Estados dispongan de recursos suficientes, no tienen que cumplir sus obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales. Por el contrario, el Pacto impone a los Estados la obligación inmediata de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a avanzar de la manera más rápida y eficaz posible hacia la plena efectividad de todos los derechos recogidos en el Pacto⁵ y de utilizar los recursos hasta el máximo disponible y no solamente los sobrantes.

⁴ Véase Comisión Internacional de Juristas, *Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales*, 26 de enero de 1997; puede consultarse en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd5730.html>; véase también Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *The Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and the Centre for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*, comunicación 155/96, octubre de 2001.

⁵ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 3 (1990), relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), párr. 9.

10. Además, el Pacto contiene derechos y salvaguardias que han de garantizarse de inmediato. Un ejemplo es la obligación de los Estados de garantizar la no discriminación, lo que incluye velar por la igualdad de derechos del hombre y la mujer en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, varios de los derechos incluidos en el Pacto pueden claramente ponerse en práctica de inmediato, con independencia de las limitaciones de recursos del Estado, incluidos el derecho a formar sindicatos y afiliarse a ellos, la protección frente a los desalojos forzosos o la libertad indispensable para la investigación científica y la actividad creadora⁶.

11. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió las obligaciones básicas mínimas del Pacto, que son las que se considera que tienen un efecto inmediato a los efectos de satisfacer los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos. Cuando un número considerable de personas se viera impedido de disfrutarlos, se consideraría, *prima facie*, que los Estados partes no cumplieron las obligaciones impuestas por el Pacto⁷. Las obligaciones básicas mínimas se determinan por lo general en función de las necesidades fundamentales, particularmente de las personas más vulnerables. El Comité opina que, para que un Estado atribuya el incumplimiento de sus obligaciones básicas mínimas a la falta de recursos, ha de demostrar que ha "realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas"⁸. El Protocolo Facultativo del Pacto, aprobado por la Asamblea General en diciembre de 2008, dispone que se "considerará hasta qué punto son razonables las medidas adoptadas por el Estado Parte"⁹.

12. Al asignar los recursos disponibles a diferentes programas, debe tenerse debidamente en cuenta el contenido básico de cada derecho, haciendo especial hincapié en las necesidades de "los miembros vulnerables de la sociedad"¹⁰. Según el Comité, "aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes"¹¹.

13. Es de destacar que pueden producirse violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales cuando se adoptan medidas regresivas que reducen el alcance de la garantía de esos derechos¹². Todo Estado está obligado a garantizar a quienquiera que se encuentre bajo su jurisdicción los derechos mínimos esenciales y existe una fuerte presunción de que no son permisibles con arreglo al Pacto las medidas regresivas adoptadas en relación con las obligaciones básicas mínimas¹³. El Estado parte tendría que demostrar que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto¹⁴, es decir, que se han adoptado para alcanzar un objetivo urgente, que son estrictamente necesarias y que no se podían adoptar medidas menos

⁶ Véanse Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 7 (1997) relativa al derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos; y A/HRC/4/18.

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3, párr. 10.

⁸ *Ibid.*

⁹ Art. 8, párr. 4.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3, párr. 12.

¹¹ *Ibid.*, párr. 11.

¹² Véase la nota 4 *supra*, *Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales*, párr. 14.

¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999) relativa al derecho a una alimentación adecuada (art. 11, párr. 19), y N° 14 (2000) relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12, párr. 32).

¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3, párr. 9.

restrictivas para alcanzar el mismo objetivo. El Comité recuerda en el párrafo 12 de su Observación general N° 3, que, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, se ha de proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la aprobación de programas selectivos de relativo bajo costo.

14. Las obligaciones consignadas en el Pacto se aplican a los nacionales y también a los no nacionales, incluidos los refugiados y los solicitantes de asilo. No obstante, con arreglo al párrafo 3 del artículo 2 del Pacto, los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán a los no nacionales los derechos reconocidos en el Pacto. Además, se ha interpretado que las disposiciones del Pacto relativas a asistencia y la cooperación internacionales, particularmente el artículo 2, recogen la obligación de abstenerse de adoptar medidas que interfirieran en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en otros países¹⁵.

B. Vínculos entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos políticos

15. Desde la perspectiva del marco general de los derechos humanos, existen vínculos entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos políticos. La Declaración Universal de Derechos Humanos contiene diferentes derechos económicos, sociales, civiles, culturales y políticos. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en su Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993, afirmó que "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí" y que todos los derechos humanos han de ser tratados "en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso"¹⁶. Algunos instrumentos regionales, como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, no distinguen entre ambos conjuntos de derechos. Además, los principios de la no discriminación y de la igualdad se aplican por igual a todos los derechos.

16. El Comité de Derechos Humanos, órgano que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, considera que, cuando un Estado parte adopta medidas que afectan a los derechos económicos, sociales y culturales —incluso a derechos no protegidos por el Pacto— eso requiere que, de conformidad con el artículo 26 del Pacto, tales medidas se adopten de manera no discriminatoria, aun cuando no se disponga de recursos suficientes. Además, el Comité de Derechos Humanos considera que, en virtud del artículo 27 del Pacto, quedan protegidos los derechos de las personas a realizar actividades económicas y sociales que formen parte de la cultura de la comunidad minoritaria a la que pertenecen¹⁷.

17. Los derechos económicos, sociales y culturales no pueden ejercitarse cabalmente cuando se restringen los derechos civiles y políticos. A su vez, los derechos civiles y políticos no pueden ejercitarse cabalmente cuando no se tienen en cuenta los derechos económicos, sociales y culturales. Las medidas contra el terrorismo y las políticas que relegan tales derechos corren el riesgo de crear un entorno propicio para la pobreza, el desempleo y la inseguridad en materia de género en las sociedades. La discriminación

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12, párr. 14, y N° 15 (2002) relativa al derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), párrs. 30 a 36.

¹⁶ Capítulo I, párr. 5.

¹⁷ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 23 (1994) relativa al artículo 27 (Derechos de las minorías), párr. 6.2.

sistemática y las injusticias estructurales pueden hacer estallar o exacerbar las tensiones sociales y políticas que dan lugar a actos de terrorismo y actividades contra el terrorismo.

18. El disfrute de los derechos civiles y políticos repercute en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que el disfrute de estos últimos repercute en el disfrute de los primeros. Por ejemplo, las limitaciones a la libertad de circulación pueden repercutir en el derecho a una vivienda adecuada o el derecho al trabajo, al tiempo que existe una clara correlación entre disfrute del derecho a la alimentación y el derecho a la vida. Así pues, los Estados tienen la obligación de incorporar las normas y principios internacionales de derechos humanos a sus ordenamientos jurídicos internos, incluidas la constitución y la legislación nacional, de manera que esos derechos puedan hacerse cumplir de manera complementaria. En algunas jurisdicciones, los derechos económicos, sociales y culturales se han visto amparados en el marco de la protección de los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, el Tribunal Supremo de la India ha considerado que el derecho a la atención de la salud, el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la alimentación forman parte del derecho a la vida, que está protegido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

19. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene disposiciones expresas para suspender los derechos económicos, sociales y culturales durante las emergencias, los desastres o los conflictos armados, aunque no cabe duda de que tales situaciones pueden afectar a la capacidad de los Estados de garantizar esos derechos, como, por ejemplo, la disponibilidad de recursos para garantizar su disfrute de manera inmediata.

20. La Observación general N° 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12) se refiere a la imposibilidad de dejar en suspenso el cumplimiento de obligaciones fundamentales¹⁸. Recordando su Observación general N° 3, el Comité confirma que los Estados partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto, incluida la atención primaria básica de la salud. Además, el Comité indicó en su Observación general N° 14 que "considerada conjuntamente con instrumentos más recientes, como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Declaración de Alma Ata ofrece una orientación inequívoca en cuanto a las obligaciones básicas dimanantes del artículo 12. Por consiguiente, el Comité considera que entre sus obligaciones básicas figuran, como mínimo, las siguientes:

- a) Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;
- b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre;
- c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable;
- d) Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS;
- e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud;

¹⁸ Párr. 47.

f) Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como el derecho a indicadores y bases de referencia de la salud que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados¹⁹.

21. Además, en las situaciones de emergencia es importante proteger los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, particularmente los de los grupos más vulnerables de la sociedad. También es importante velar por que todas las medidas contra el terrorismo se ajusten al marco jurídico aplicable en el momento de su aprobación. Las obligaciones internacionales de derechos humanos, incluidas las obligaciones previstas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, han de respetarse siempre, incluso cuando se aplique el derecho internacional humanitario.

22. En muchos países, se han producido numerosos abusos como justificación para imponer estados de emergencia desde el 11 de septiembre de 2001 y las medidas excepcionales adoptadas contra el terrorismo tienden a ser permanentes. Esas medidas suelen limitar los derechos civiles y políticos y afectar a los derechos económicos, sociales y culturales de comunidades enteras. Como consecuencia de ello, podría desembocarse en un aumento de la marginación y la discriminación y posiblemente de la radicalización en esas comunidades.

23. El hecho de no tener en cuenta las repercusiones de los estados de emergencia en los derechos económicos, sociales y culturales da lugar en especial a problemas en los Estados en los que el estado de emergencia es de larga data. En tales casos, la situación socioeconómica ha de tenerse presente para determinar si las medidas adoptadas son proporcionadas, lo que varía según el momento. Por consiguiente, es menester que exista un concepto de seguridad para delimitar tales derechos. Además, si las situaciones que justifican la declaración de estados de emergencia se consideran únicamente en el marco de los derechos civiles y políticos, la solución que se adopte habrá de situarse en esa perspectiva. Tal perspectiva limitada no reconoce el papel que han de desempeñar los derechos socioeconómicos dentro de una solución global.

III. Efectos de las medidas y las políticas contra el terrorismo en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales

A. Observancia inadecuada de los derechos económicos, sociales y culturales

24. Habida cuenta del carácter de las medidas contra el terrorismo adoptadas por los Estados, las prioridades normativas pueden desvirtuarse. Los derechos económicos, sociales y culturales no figuran entre las prioridades de quienes se manifiestan en apoyo de los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo, que se centran en buena medida en los derechos civiles y políticos y no dejan espacio —o lo dejan muy reducido— para examinar las repercusiones de las medidas contra el terrorismo en los derechos económicos, sociales y culturales o las medidas positivas que han de adoptar los

¹⁹ Párr. 43.

Estados para poner en práctica tales derechos como parte de una estrategia antiterrorista. Ello se ha puesto de manifiesto en el gasto público destinado a luchar contra el terrorismo, que en la mayoría de los países se concentra en el ejército, en las actividades policiales y en la reunión y el análisis de datos confidenciales. Las consignaciones destinadas a ámbitos tales como los servicios sociales básicos (por ejemplo, la salud y la educación) y el desarrollo internacional no han aumentado en su mayor parte o, lo que es peor, han disminuido. Sin embargo, esa tendencia parece estar cambiando de signo a medida que los Estados amplían sus respuestas contra el terrorismo.

25. Los ejemplos clásicos de medidas contra el terrorismo que repercuten en los derechos económicos, sociales y culturales son las medidas que afectan al derecho a la vivienda. Ese derecho suele ser objeto de abusos mediante los desalojos forzados y las demoliciones de viviendas, sobre todo en zonas de alta seguridad. Frecuentemente esas medidas dan lugar a desplazamientos e intensifican la pobreza, lo que desemboca en nuevas violaciones de los derechos humanos.

26. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos señaló, en un asunto en el que consideró que la destrucción de una vivienda y sus pertenencias por fuerzas de seguridad constituía un trato inhumano y que, aun cuando se partiera de la hipótesis de que los actos en cuestión se habían realizado con el propósito no de castigar al demandante, sino de desalentar a otros o impedir que la vivienda del demandante fuera utilizada por terroristas, ello no constituía una justificación para los malos tratos²⁰. En relación con el derecho a la vivienda, varias resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y del Consejo de Derechos Humanos, así como una observación general del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, han reafirmado que los desalojos forzados representan una violación de los derechos humanos y han pedido explicaciones sobre los requisitos procesales de tales desalojos para determinar si se justifican con arreglo a la legislación internacional de derechos humanos²¹.

27. En la Observación general N° 12 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa al derecho a una alimentación adecuada (art. 11), se afirma que los Estados partes del abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países. Los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica²². Tampoco deben usarse como medidas de lucha contra el terrorismo.

28. Además, en la Observación general N° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se señala que "los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos los presos o detenidos, los representantes de las minorías, los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos"²³.

29. Es menester distinguir claramente entre las leyes y los reglamentos sobre inmigración y migración y las medidas sobre seguridad y contra el terrorismo. No es adecuado ni conveniente considerar que todas las leyes y políticas sobre migración constituyen legislación contra el terrorismo. No obstante, está claro que el terrorismo y la

²⁰ *Bilgin c. Turquía* (Demanda N° 23819/94), 16 de noviembre de 2000.

²¹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 7, y resolución 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos. Véase también *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo*, A/HRC/4/18, anexo I.

²² Párr. 37.

²³ Párr. 34.

seguridad pueden utilizarse como elementos desencadenantes para que los Estados adopten medidas contra las minorías étnicas y los migrantes²⁴. Las medidas contra determinadas minorías adoptan, por ejemplo, la forma de vigilancia extemporánea de un grupo, campañas de identificación mediante huellas dactilares dirigidas contra un determinado grupo étnico, aprobación de decretos en los que se considera que cierta minoría es una amenaza para la seguridad o adopción de medidas para facilitar su expulsión. Todas las medidas producen graves repercusiones en los derechos económicos, sociales y culturales.

30. Además, pueden suscitarse preocupaciones concretas en materia de derechos humanos en el contexto de la seguridad fronteriza, vinculadas al trato e identificación de las personas que cruzan la frontera internacionalmente reconocida de un Estado.

31. Los Estados están haciendo que sus leyes y políticas de inmigración ocupen un lugar cada vez más importante dentro de sus estrategias contra el terrorismo. Las preocupaciones en materia de terrorismo y de seguridad nacional han pasado a ser una justificación para endurecer los regímenes de inmigración y de asilo. Existe la tendencia a devolver a sus países a los solicitantes de asilo o a repatriar apresuradamente a los refugiados sin prestar suficiente atención a sus derechos económicos, sociales y culturales, lo que entraña el riesgo de que sean objeto de persecución en sus países de origen. Tales medidas podrían producir efectos desproporcionados y discriminatorios en los solicitantes de asilo, los refugiados y los inmigrantes y, de manera más general, en los no ciudadanos.

32. Frecuentemente no se tienen en cuenta las repercusiones especiales de las medidas contra el terrorismo en los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres y los niños. Se han producido efectos inaceptables en las mujeres, sin que se haya procedido a ningún reconocimiento ni indemnización²⁵. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone que los Estados han de velar por que se respeten en todas las circunstancias la no discriminación y la igualdad entre los sexos. Las tipificaciones generales de los delitos relacionados con el terrorismo, como los concernientes al apoyo material, la financiación y la vinculación con terroristas, también pueden influir directa e indirectamente en las mujeres y los niños²⁶.

33. Los efectos de las medidas contra el terrorismo en los miembros de la familia también han sido examinados a nivel internacional por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias²⁷, a nivel regional por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁸ y por los tribunales nacionales. Esos órganos se han ocupado de casos de graves violaciones de los derechos humanos que afectan primordialmente a los derechos civiles y políticos de las personas que las padecen y repercuten en los miembros de la familia del sexo femenino, sobre los que recae la carga de ansiedad, hostigamiento,

²⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009) relativa a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párrs. 10 a), 16, 17, 22, 23, 30 y 40.

²⁵ Casos de arrestos y detenciones arbitrarias de agricultores en épocas estratégicas para la agricultura: Equipo Especial de las Naciones Unidas sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, Grupo de Trabajo sobre la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, Seminario de expertos sobre los efectos del terrorismo y de las medidas contra el terrorismo en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 28 (5 a 7 de noviembre de 2008).

²⁶ Comisión Internacional de Juristas, *Assessing Damage, Urging Action: Report of the Eminent Jurist Panel on Terrorism, Counter-terrorism and Human Rights*, 4 de mayo de 2009; puede consultarse en: <http://ejp.icj.org/IMG/EJP-Report.pdf>.

²⁷ E/CN.4/1435, párrs. 184 a 187, E/CN.4/1492, párrs. 164 a 171 y E/CN.4/1983/14, párrs. 130 a 137.

²⁸ *Saadi c. Italia* (Demanda N° 37201/06), 28 de febrero de 2008.

exclusión social y penalidades económicas ocasionadas por la falta del sostén de la familia²⁹. Se producen efectos similares de resultados de la detención prolongada sin juicio de miembros de la familia del sexo masculino. La práctica de la entrega extrajudicial y de la deportación forzada de miembros de la familia del sexo masculino produce efectos negativos en el principio de la igualdad en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la vida familiar.

34. Los Estados tienen una responsabilidad especial a los efectos de garantizar que los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer no se violan en el contexto de la lucha contra el terrorismo³⁰. En algunos casos, cuando las mujeres y los niños se han visto privados de su fuente de medios de subsistencia de resultados de las medidas adoptadas contra sus esposos y padres, respectivamente, se ha observado que tales medidas contra el terrorismo pueden incrementar la pobreza y la discriminación relacionada con la pobreza en el marco de la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, lo que puede afectar desproporcionadamente a las mujeres y los niños. Además, las medidas contra el terrorismo frecuentemente desembocan en un aumento de la militarización y de las actividades policiales, lo cual, al igual que el terrorismo, puede producir un efecto negativo de mayor envergadura en los derechos humanos de las mujeres y los niños. Las estrategias sostenibles contra el terrorismo deben formularse prestando especial atención a los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los de las mujeres y los niños.

35. Otro aspecto de los efectos de las medidas contra el terrorismo en los derechos económicos, sociales y culturales es cuando la legislación o su aplicación puede dar lugar a la penalización de protestas sociales legítimas y de movimientos nacionales en favor de la protección de tales derechos. Ello incluye a los sindicatos, los defensores de los derechos humanos y los movimientos en pro de los derechos laborales, los derechos sobre la tierra, los derechos de la mujer y los pueblos indígenas. Se han promulgado leyes y reglamentos especiales en varios países para restringir las libertades fundamentales de grupos de la sociedad civil que intentan promover por medios pacíficos los derechos económicos, sociales y culturales. En varios países, los activistas sociales han sido detenidos e imputados con arreglo a la legislación antiterrorista por sus afirmaciones basadas en los derechos humanos en relación con el acceso al agua o la tierra. Los grupos que se oponen a la exclusión social y a las relaciones desiguales de poder mediante la promoción de los derechos humanos y el desarrollo son en ocasiones calificados de extremistas y ven restringida su capacidad de actuación.

36. Los derechos de reunión pacífica y de libre asociación han de considerarse una plataforma para el ejercicio, las reivindicaciones y la defensa de los derechos económicos sociales y culturales y de los derechos civiles y políticos. Además, frecuentemente constituyen la base de actuación de los defensores de los derechos humanos y de la creación de una sociedad civil y de ONG, incluidas las que se centran en los derechos económicos, sociales y culturales. Por eso, tales derechos constituyen uno de los fundamentos de la sociedad democrática. Sin embargo, las frecuentes limitaciones impuestas a su disfrute van más allá del alcance necesario para luchar contra el terrorismo y pueden utilizarse para limitar, entre otros, los derechos de los sindicatos y de los defensores de los derechos humanos³¹.

²⁹ Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *Los derechos humanos no cuentan en la "guerra contra el terror"* (2006).

³⁰ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, párrs. 10, 16 y 17.

³¹ Véase el documento A/61/267, párrs. 9 y 11.

37. La estigmatización social de los grupos religiosos, étnicos o políticos que se considera que apoyan el terrorismo genera una mentalidad de temor. Eso limita el disfrute de los hechos económicos, sociales y culturales de los integrantes de tales grupos. La consiguiente discriminación en el acceso al empleo o la vivienda afecta especialmente a los grupos vulnerables, como los migrantes y las minorías, e influye directamente en el aumento de la pobreza. La estigmatización de los defensores de derechos humanos desacredita su causa y les impide exponerla en un foro internacional o ante los órganos internacionales creados en virtud de tratados de derechos humanos³².

38. Habida cuenta del efecto negativo que las sanciones generales pueden producir en los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, el Consejo de Seguridad ha aprobado sanciones selectivas³³ como instrumento para luchar contra el terrorismo. Las modificaciones realizadas en virtud de la resolución 1822 (2008) del Consejo de Seguridad resultan alentadoras, pero no van suficientemente lejos a los efectos de establecer las salvaguardias necesarias para el pleno disfrute de todos los derechos humanos³⁴ ni entrañan una justa evaluación de los efectos del régimen de sanciones en los derechos económicos, sociales y culturales³⁵.

39. Es importante que el Comité de Sanciones³⁶ preste debida atención a los efectos de las sanciones en los derechos económicos, sociales y culturales cuando decida incluir en la lista a una persona o entidad³⁷. Los regímenes de sanciones establecidos en virtud de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad³⁸ pueden dar lugar a mayores problemas que los relacionados con los talibanes de conformidad con la resolución 1267 (1999)³⁹.

³² Pueden consultarse más detalles en el resumen de los debates del Seminario de expertos mencionado en el párrafo 5 *supra*, que figura en http://www.un.org/terrorism/pdfs/wg_protecting_human_rights.pdf.

³³ Las sanciones selectivas sirven para hacer que los gobiernos o los grupos se ajusten a las leyes y normas internacionales. La resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad estableció un régimen de sanciones contra las personas y entidades vinculadas a Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes dondequiera que se encontrasen. Posteriormente el régimen ha sido reafirmado y modificado por una docena de resoluciones del Consejo. Todas ellas han sido probadas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y exigen que todos los Estados adopten medidas dirigidas en relación con cualquier persona o entidad vinculada a Al-Qaida, Osama bin Laden o los talibanes.

³⁴ Se requiere que los Estados Miembros congelen sin demora los fondos y otros activos financieros de Al-Qaida, Osama bin Laden y los talibanes, así como de las personas o entidades asociadas a ellos.

³⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 8 (1997) sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 1: "... independientemente de las circunstancias, esas sanciones deben siempre tener plenamente en cuenta las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales".

³⁶ 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.

³⁷ "La comunidad internacional no debe hacerse la ilusión de que esos objetivos de política humanitaria y de derechos humanos pueden conciliarse fácilmente con los de un régimen de sanciones. Hay que insistir una y otra vez en que las sanciones son un instrumento coercitivo y que, al igual que otros métodos de ese tipo, causarán daño. Este hecho deberá tenerse en cuenta cuando se tome la decisión de imponerlas y cuando se evalúen después los resultados." A/53/1, párr. 64, Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización (1988).

³⁸ Véase el párrafo 1 c) de la resolución 1373 (2001), en la que no figura una lista consolidada de personas concretas cuyos activos hayan de congelarse en virtud de tales medidas, como Al-Qaida y los talibanes.

³⁹ Véase el párrafo 4 b) de la resolución 1267 (1999), que se refiere concretamente a los talibanes o los "bienes de propiedad de los talibanes o bajo su control directo o indirecto, o de cualquier empresa propiedad de los talibanes o bajo su control".

cuando, al aplicarlas, no se tienen plenamente en cuenta los derechos económicos, sociales y culturales.

40. La práctica de incluir en una lista o excluir de ella a personas y grupos terroristas y entidades asociadas a ellos puede repercutir gravemente en cierto número de derechos humanos internacionalmente protegidos y reconocidos cada vez más por diferentes tribunales regionales y nacionales. A raíz del reciente fallo dictado por el Tribunal Europeo de Justicia en el asunto de Kadi y la Al Barakaat International Foundation⁴⁰, así como del dictamen del Comité de Derechos Humanos⁴¹, ha resultado necesario efectuar cambios institucionales en el régimen de sanciones.

41. La congelación de activos produce efectos en los derechos humanos, incluido el derecho a la propiedad. Afecta directamente al derecho al trabajo y al derecho a la libertad de circulación relacionado con él. Los efectos de establecer de manera individualizada el derecho de una persona al trabajo se pusieron de manifiesto en un caso planteado recientemente al Comité de Derechos Humanos. En el caso de *Nabil Sayadi y Patricia Vinck c. Bélgica*, el Comité de Derechos Humanos examinó la aplicación en el plano nacional del régimen de sanciones establecido en la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad⁴². El Comité observó que una prohibición de circular contra los demandantes había dado lugar a que Bélgica transmitiera sus nombres al Comité de Sanciones. El Comité consideró que la prohibición de circular constituía una violación del derecho de los autores a la libertad de circulación consignada en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que el sobreseimiento de la investigación penal y el hecho de que el Estado parte solicitara la supresión de sus nombres de la lista ponían de manifiesto que las restricciones no eran necesarias para proteger la seguridad nacional ni el orden público. El Comité indicó que, debido a la prohibición de circulación, las víctimas no habían podido aceptar un ofrecimiento de empleo en otro país. Sobre la base de su Observación general N° 27 (1999) relativa al artículo 12 (Libertad de circulación), el Comité señaló que "no basta con que las restricciones se utilicen para conseguir fines permisibles, deben ser necesarias también para protegerlos" y que "las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora"⁴³. Tras esa decisión, los miembros del Comité emitieron seis dictámenes sobre la admisibilidad y el fondo del asunto.

42. Dado que la inclusión en la lista no está cerrada, eso puede dar lugar a que la congelación temporal de activos pase a ser permanente, lo que, a su vez, puede entrañar un castigo penal debido a la severidad de la sanción. Con ello se corre riesgo de ir más allá del objetivo de las Naciones Unidas de luchar contra la amenaza terrorista planteada por un caso individual. Además, no hay uniformidad en lo concerniente a las normas y los procedimientos probatorios. Ello plantea graves problemas de derechos humanos, ya que las decisiones punitivas deben ser judiciales o poder ser objeto de una revisión judicial.

⁴⁰ Sala principal del Tribunal Europeo de Justicia, *Kadi y Al Barakaat International Foundation c. el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas*, asuntos acumulados C-402/05P y C-415/05P, 3 de septiembre de 2008.

⁴¹ Comunicación N° 1472/2006, *Sayadi y Vinck c. Bélgica*, CCPR/C/94/D/1472/2006, dictamen aprobado el 22 de octubre de 2008.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, párr. 10.5.

B. Condiciones que propician el terrorismo

43. En el marco de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, se dispone de una lista de condiciones que propician el terrorismo, como los conflictos prolongados, el sometimiento, la falta de democracia y de estado de derecho, la pobreza, las violaciones de los derechos humanos, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica, la desigualdad, la inseguridad y el castigo colectivo. Debido a su vinculación inherente con la dignidad humana, los derechos culturales son particularmente importantes en este contexto.

44. Cuando se investigan las condiciones propicias al terrorismo, se distingue entre los cuatro siguientes tipos de causas: a) causas estructurales, como los desequilibrios demográficos, la sensación subjetiva de estar sufriendo privaciones y el sentimiento interno de injusticia; b) causas coadyuvantes, como la existencia de Estados fallidos, el acceso a armas y explosivos y el desarrollo de los medios de comunicación e Internet; c) causas motivadoras, como los conflictos y las injusticias históricas arraigadas; y d) causas impulsoras, es decir, acontecimientos que en definitiva empujan a una persona a realizar un acto de terrorismo. El respeto de derechos humanos podría conseguirse si se abordaran todos estos tipos de causas de manera eficaz y conjunta⁴⁴.

45. La reasignación de recursos en favor de la seguridad y de la lucha contra el terrorismo puede producir consecuencias negativas adicionales cuando se despoja de consignaciones a programas que contribuyen a la puesta en práctica de los derechos económicos, sociales y culturales, como los de los sectores de la salud y de la educación. El hincapié que se hace a nivel mundial en la lucha contra el terrorismo ha acelerado entre los países y los organismos donantes la tendencia a la inclusión de preocupaciones de seguridad en las políticas de desarrollo. Las políticas de unos cuantos Estados de financiar las actividades de seguridad con la asistencia oficial para el desarrollo han generado algunas controversias entre los grupos pro desarrollo y la sociedad civil, que sostienen que tales políticas pueden producir un efecto negativo en la asistencia disponible y, por ende, en la capacidad de los países de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales.

46. El hecho de señalar las condiciones que propician el terrorismo podría contribuir a la formulación de medidas que las contrarrestasen sin que se produjeran efectos perjudiciales para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Las condiciones dependerán de que los movimientos que llevan a cabo actos de terrorismo sean o no sean nacionales, de los movimientos de identidad étnica, de los movimientos religiosos minoritarios o de los movimientos de insurgencia. Como ejemplos de violaciones de los derechos humanos en esos contextos cabe mencionar la denegación de acceso a recursos productivos (incluida la tierra), la falta de reconocimiento de los derechos culturales, que está privando a grupos étnicos de su identidad y su dignidad, la destrucción de sus viviendas y propiedades, la falta de acceso a la justicia, la impunidad por las violaciones de los derechos humanos y la penalización de las actividades de los defensores de los derechos humanos y otras personas que desean exponer sus necesidades dentro de un espacio democrático.

⁴⁴ Tore Bjorgo, *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward* (Nueva York, Routledge, 2005), pág. 3.

IV. Obligaciones y responsabilidad en relación con los derechos económicos, sociales y culturales

47. Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos son particularmente idóneos para supervisar la aplicación por los Estados de las medidas contra el terrorismo y de su cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos, particularmente en el caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Humanos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha examinado las repercusiones de las medidas contra el terrorismo en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales⁴⁵ y las repercusiones del terrorismo en tales medidas⁴⁶. Además, el Comité de Derechos Humanos ha examinado los efectos de las distintas sanciones en los derechos económicos, sociales y culturales de las organizaciones e instituciones que figuran en la lista del Comité de Sanciones de Naciones Unidas o de las que se benefician de sus servicios⁴⁷. Entre los problemas que entraña esa supervisión de los derechos humanos cabe mencionar el hecho de que muchos Estados partes no presentan oportunamente sus informes a los órganos creados en virtud de tratados y algunos de ellos ni siquiera presentan informes. Esto puede dar lugar a que no se analicen las medidas contra el terrorismo, lo que puede producir consecuencias perjudiciales para los derechos económicos, sociales y culturales.

48. Los titulares de mandatos de procedimientos especiales examinan las repercusiones humanas de las medidas contra el terrorismo. Mediante sus misiones en los países, investigaciones temáticas, informes y comunicaciones, los titulares de mandatos pueden contribuir a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en este contexto⁴⁸.

49. En el plano nacional, deben subrayarse el papel preventivo y la función de supervisión de los mecanismos nacionales de derechos humanos de la judicatura, las instituciones nacionales de derechos humanos, los grupos de defensa de los derechos civiles y las organizaciones de derechos humanos, así como el papel del legislativo a los efectos de redactar y promulgar normas pertinentes y adoptar decisiones sobre las consignaciones presupuestarias destinadas a promover los derechos económicos, sociales y culturales, teniendo plenamente en cuenta las cuestiones relacionadas con la seguridad. Son también importantes otros mecanismos universales y regionales de derechos humanos destinados a supervisar la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Entre ellos cabe mencionar el recientemente establecido mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos, que pone de manifiesto los efectos de las medidas contra el terrorismo en los derechos económicos, sociales y culturales, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Mecanismo de examen entre los propios países africanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales.

50. Tiene capital importancia la cuestión del acceso a la justicia y los recursos en caso de violación de los derechos económicos, sociales y culturales. Es esencial contar con un

⁴⁵ E/C.12/1/Add.105, párr. 14.

⁴⁶ E/C.12/1/Add.71, párr. 8.

⁴⁷ Comunicación N° 1472/2006, *Sayadi y Vinck c. Bélgica*, CCPR/C/94/D/1472/2006, dictamen aprobado el 22 de octubre de 2008.

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, los documentos A/HRC/6/17, E/C.12/1/Add.105, párrs. 14 y 35, E/CN.4/2004/80/Add.3 y E/CN.4/2004/80.

sistema adecuado de revisión judicial y de reparación para las víctimas de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales a fin de lograr que los Estados rindan cuentas al respecto. Un sistema que se encargue de la revisión judicial independiente de las medidas contra el terrorismo adoptadas por los Estados, incluidas las que afectan a los derechos económicos, sociales y culturales, sirve para comprobar su proporcionalidad, eficacia y legitimidad. Para que sea verdaderamente eficaz, ha de garantizarse la defensa judicial de los derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional.

51. A este respecto, es importante recordar la Observación general N° 9 (1998) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa a la aplicación interna del Pacto, en la que señala que "A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles. La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad"⁴⁹.

52. Otros problemas son el hecho de que, aun cuando los derechos económicos, sociales y culturales estén sometidos a revisión judicial, frecuentemente los fallos de los tribunales no se cumplen por completo. Ello puede exigir mecanismos específicos para supervisar el cumplimiento de los fallos judiciales. Además, la duración de las actuaciones judiciales puede entrañar un importante problema. A este respecto, las instituciones nacionales de derechos humanos, como los *Ombudsmen* en el contexto latinoamericano, junto con un eficaz sistema de denuncias administrativas, pueden constituir respuestas más rápidas en relación con las reclamaciones que se plantean sobre el acceso a los servicios y programas sociales.

53. En muchos casos en que se violan los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la lucha contra el terrorismo, no se examinan las cuestiones de la indemnización, la reparación la restitución. La reciente aprobación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵⁰ constituye un avance fundamental para la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales ante los tribunales. Su aprobación colma una laguna histórica del sistema internacional de derechos humanos. Además de ser un cauce de expresión de las víctimas de las violaciones de los derechos humanos⁵¹, el Protocolo Facultativo refuerza la capacidad de las víctimas de exigir justicia por las violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales después de haber agotado todos los recursos internos⁵².

V. Conclusiones y recomendaciones

54. El terrorismo produce graves repercusiones en todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Han de adoptarse medidas contra el terrorismo en cumplimiento de las obligaciones impuestas a los Estados por

⁴⁹ Párr. 10.

⁵⁰ Aprobado por la Asamblea General el 10 de diciembre de 2008.

⁵¹ A/HRC/4/18, anexo II, párrs. 32 y 33.

⁵² Véase el comunicado de prensa de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 2008.

la legislación internacional en materia de derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho sobre los refugiados. Tales medidas han de ser adecuadas, proporcionadas, razonables, no discriminatorias, no arbitrarias, eficaces y justificadas y no han de afectar excesivamente al disfrute de los derechos humanos, sobre todo de los grupos más vulnerables a las violaciones de esos derechos, como los pueblos indígenas, las minorías, los migrantes, las mujeres y los niños.

55. Cuando adopten medidas excepcionales contra el terrorismo, incluidas medidas en el marco de los estados de emergencia, particularmente los de larga duración, los Estados han de prestar especial atención a sus repercusiones en los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales. Tales medidas pueden producir efectos especialmente perjudiciales en las comunidades vulnerables, lo que incluye el posible riesgo de propiciar la radicalización.

56. Se alienta a los Estados a que pasen a ser partes en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales una vez que quede abierto a la firma y que establezcan mecanismos nacionales para abordar la cuestión de los recursos y reparaciones para las víctimas de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

57. Al establecer legislación, políticas y medidas contra el terrorismo, los Estados deberían examinar sus repercusiones en los derechos económicos, sociales y culturales a fin de velar por que se respetaran todos los requisitos relacionados con su protección. Debería prestarse especial atención a la consignación de recursos suficientes para la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales.

58. El sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas sigue abordando la cuestión de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo con miras a prestar asistencia a los Estados Miembros para que cumplan sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos mientras luchan eficazmente contra el terrorismo. Esta Oficina seguirá examinando la cuestión de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en la lucha contra el terrorismo y formulando recomendaciones generales sobre las obligaciones de los Estados al respecto.
