



# Asamblea General

Distr. general  
22 de diciembre de 2010  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

16º 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 del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Sr. Martin Scheinin**

#### **Diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo**

##### *Resumen*

El presente documento es el sexto y último informe anual que presenta al Consejo de Derechos Humanos y al órgano que lo precedió, la Comisión de Derechos Humanos, el actual Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

En el capítulo II del informe, el Relator Especial reseña las actividades fundamentales realizadas entre el 1º de agosto y el 10 de diciembre de 2010. En la parte principal del informe, que figura en el capítulo III, se presenta un conjunto de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo, fruto de un análisis emprendido por el Relator Especial sobre la base de una labor de casi seis años, que entrañó diversas formas de interacción con múltiples actores. En particular, ha tenido en cuenta las comunicaciones escritas que recibió de los gobiernos hasta el 30 de noviembre de 2010. El texto completo de las comunicaciones se reproduce en un anexo (A/HRC/16/51/Add.4).

Como resultado del proceso se han determinado diez esferas de mejores prácticas. Cada una de éstas es condensación a su vez de prácticas vigentes o nuevas en una multiplicidad de Estados de todo el mundo. El conjunto de prácticas propuestas se inspira también en los tratados internacionales, en resoluciones de organizaciones internacionales en la jurisprudencia de tribunales internacionales y regionales.

En el comentario que acompaña a cada una de las diez esferas seleccionadas se exponen sus características sustanciales.

\* Publicado nuevamente por razones técnicas.

Por "mejores prácticas" se entienden marcos jurídicos e institucionales de promoción y protección de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho en todos los aspectos de la lucha contra el terrorismo. El concepto de mejores prácticas no se agota en las normas del derecho internacional, incluidas las referentes a los derechos humanos, sino que incluye asimismo principios que trascienden estas obligaciones jurídicamente vinculantes. La determinación de una práctica óptima se basa en tres criterios: a) la afirmación verosímil de que se trata de una práctica ya vigente o nueva e impuesta o recomendada por organizaciones internacionales o en el seno de las mismas, o por tratados internacionales o por la jurisprudencia de tribunales internacionales, regionales o nacionales; b) la práctica está orientada a la lucha eficaz contra el terrorismo y promueve dicha lucha; y c) la práctica respeta los derechos humanos y/o promueve el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El objetivo de la recopilación es determinar problemas jurídicos concretos y, sobre la base de los criterios tanto aplicados como propugnados, incluido el reconocimiento de sus aspectos positivos y negativos, proponer diez modelos concretos para su adopción y aplicación generales por los Estados Miembros.

## Índice

|  | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| I. Introducción .....  | 1–2             | 4             |
| II. Actividades del Relator Especial .....   | 3–7             | 4             |
| III. Diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo .....  | 8–38            | 5             |
| A. Compatibilidad de la legislación antiterrorista con las normas de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados ..... | 12–14           | 6             |
| B. Compatibilidad de la actividad antiterrorista con las normas de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados .....   | 15–16           | 8             |
| C. Aplicación ordinaria y revisión periódica de la legislación y la actividad antiterroristas .....  | 17–21           | 10            |
| D. Vías de recurso efectivas en caso de violación de los derechos humanos .....  | 22–23           | 12            |
| E. Víctimas del terrorismo .....   | 24–25           | 13            |
| F. Definición de terrorismo .....  | 26–28           | 14            |
| G. Delito de incitación al terrorismo .....  | 29–32           | 16            |
| H. Elaboración de listas de entidades terroristas .....  | 33–35           | 17            |
| I. Detención e interrogatorio de sospechosos de terrorismo .....   | 36–38           | 19            |
| IV. Conclusión .....   | 39              | 20            |
| Anexo  |                 |               |
| Diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo .....   |                 | 21            |

## I. Introducción

1. El presente informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con lo dispuesto en su resolución 15/15. En el informe, el Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, tras reseñar las actividades que llevó a cabo entre el 1º agosto y el 10 de diciembre de 2010, se centra en de las diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo.

2. Con respecto a futuras misiones a países, el Relator Especial está a la espera de confirmación de fechas o de invitación para visitar Argelia, Chile, Malasia, el Pakistán, Filipinas, la Federación de Rusia y Tailandia, y para realizar una visita de seguimiento a Egipto. El Relator Especial también ha pedido realizar visitas a Burkina Faso y Nigeria, países participantes en la Iniciativa para la asistencia integrada contra el terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo. Estas misiones de investigación permitirán también al Relator Especial contribuir a identificar lagunas en la aplicación del cuarto pilar de la Estrategia global contra el terrorismo<sup>1</sup>.

## II. Actividades del Relator Especial

3. El 9 de septiembre de 2010, el Relator Especial participó en la revisión de 2010 de la Estrategia global contra el terrorismo realizada en el International Peace Institute en Nueva York, donde participó en un debate organizado por el 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.

4. Del 10 al 13 de septiembre, el Relator Especial llevó a cabo consultas *in situ* en relación con la legislación y la práctica de Islandia en la lucha contra el terrorismo. Se reunió con representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Justicia y de la Policía nacional, así como con dos magistrados del Tribunal de Distrito de Reykjavik. El Relator Especial también visitó la prisión más grande del país, Litla-Hraun, y llevó a cabo entrevistas confidenciales con presos islandeses y extranjeros.

5. Los días 16 y 17 de septiembre de 2010, el Relator Especial organizó la quinta reunión del grupo de expertos en apoyo de su mandato, celebrada en el Instituto Universitario Europeo de Florencia (Italia), con el fin de examinar aspectos temáticos de su mandato. La reunión fue cofinanciada por el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Åbo Akademi en el marco de su proyecto de apoyo al mandato del Relator Especial.

6. Del 25 al 28 octubre de 2010, el Relator Especial se desplazó a Nueva York para presentar su informe (A/65/258) a la Tercera Comisión de la Asamblea General. El informe trataba del respeto de los derechos humanos por las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo. El Relator Especial celebró reuniones oficiales con el Comité contra el Terrorismo y el Comité de sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes del Consejo de Seguridad. Asimismo, se reunió con el Representante Permanente Adjunto de México ante las Naciones Unidas, el Director Ejecutivo Adjunto de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, representantes del Centro de Cooperación Global contra el Terrorismo y el Subdirector General de Comunicaciones, Información e Informática de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Asistió a una recepción en el Consulado General de Finlandia y participó en

---

<sup>1</sup> Resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo.

un debate de expertos sobre el Consejo de Seguridad y el estado de derecho, organizado juntamente por la Misión Permanente de Austria ante las Naciones Unidas y el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho. También se reunió con varias organizaciones no gubernamentales y celebró una conferencia de prensa.

7. El 27 de octubre de 2010, el Relator Especial asistió al juicio en primera instancia seguido contra Ahmed Khalfan Ghailani ante el Southern District Court de Nueva York, en relación con los ataques terroristas perpetrados contra las embajadas de los Estados Unidos de América en Nairobi y Dar es Salam, el 7 de agosto de 1998.

### III. Diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo<sup>2</sup>

8. En la Estrategia global contra el terrorismo, reafirmada recientemente por la Asamblea General en su resolución 64/297, los Estados Miembros de las Naciones Unidas reconocen que los actos terroristas tienen como objetivo la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia<sup>3</sup>. Las medidas para luchar contra el terrorismo pueden también infringir o menoscabar el goce de los derechos humanos y el estado de derecho. Reconociendo que el respeto de los derechos humanos es necesario para hacer frente a las condiciones que a largo plazo propician el terrorismo, y que las medidas eficaces de lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos son complementarias y se refuerzan mutuamente, el Relator Especial ha determinado diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo. La compilación es el resultado del análisis que ha llevado a cabo sobre la base de su trabajo durante casi seis años, que ha entrañado diversas formas de interacción con múltiples interesados.

9. El presente documento es el sexto y último informe anual que presenta el actual Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos y al órgano que lo precedió, la Comisión de Derechos Humanos. Cuando la Comisión y el Consejo establecieron y ulteriormente prorrogaron el mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, pidieron a éste que determinara, intercambiara y promoviera prácticas óptimas en las medidas de lucha contra el terrorismo, que respetaran los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>4</sup>. En consecuencia, en sus informes temáticos y por países, el Relator Especial ha tratado de determinar en cada caso elementos de mejores prácticas<sup>5</sup>. A partir de su experiencia de casi seis años, y teniendo en particular presentes prácticas ya vigentes o nuevas en una multiplicidad de Estados de todo el mundo, e inspirándose en los tratados internacionales, en resoluciones de organizaciones internacionales en la jurisprudencia de tribunales internacionales y regionales, el Relator Especial aprovecha esta oportunidad para identificar y exponer diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo.

10. En este contexto, por "mejores prácticas" se entienden los marcos jurídicos e institucionales de promoción y protección de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho en todos los aspectos de la lucha contra el terrorismo. El concepto de mejores prácticas no se agota en las normas del derecho internacional,

<sup>2</sup> El Relator Especial agradece la contribución del Dr. Alex Conte y otros miembros de su grupo officioso de expertos por su ayuda en la preparación de la presente compilación.

<sup>3</sup> Véase también la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 27 de septiembre de 2010 (S/PRST/2010/19), párrafo segundo.

<sup>4</sup> Resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 14 c), y resolución 6/28 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 2 d).

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, A/HRC/6/17/Add.3, párr. 43, A/63/233, párr 45, A/HRC/10/3 y A/HRC/13/37, párrs. 8 a 57.

incluidas las de derechos humanos, pues incluye también, principios que trascienden estas obligaciones jurídicamente vinculantes. La identificación de una práctica óptima se basa en tres criterios: a) la afirmación verosímil de que se trata de una práctica vigente o nueva y/o exigida o recomendada por organizaciones internacionales o en el ramo de éstas o por tratados internacionales o por la jurisprudencia de tribunales internacionales, regionales o nacionales; b) la práctica está orientada a la lucha eficaz contra el terrorismo y promueve dicha lucha; y c) la práctica respeta los derechos humanos y/o promueve el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

11. La recopilación ilustra elementos de mejores prácticas con ejemplos extraídos de numerosas leyes nacionales y modelos institucionales. Ahora bien, es importante precisar que, al citar disposiciones concretas de leyes nacionales o de modelos institucionales, no se están aceptando esas leyes o instituciones como prácticas óptimas para la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. El objetivo de la recopilación es identificar problemas jurídicos concretos y, sobre la base de los criterios tanto aplicados como propugnados, incluido el reconocimiento de sus aspectos positivos y negativos, proponer diez modelos concretos para su adopción y aplicación generados por los Estados Miembros. La recopilación no es exhaustiva, pues hay muchos otros problemas asociados al respeto de los derechos humanos y a la identificación de prácticas óptimas. Al propugnar las diez prácticas óptimas seleccionadas en el informe, el Relator Especial no sugiere que todos los Estados Miembros deban adoptar un enfoque uniforme. Está convencido más bien de que estas diez prácticas deben adoptarse y aplicarse en una forma que tenga en cuenta los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado.

#### **A. Compatibilidad de la legislación antiterrorista con las normas de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados**

12. Junto con su deber de proteger a todas las personas sometidas a su jurisdicción contra actos de terrorismo, los Estados tienen la obligación de respetar el derecho internacional, incluidas las normas de derechos humanos, derecho de los refugiados y derecho humanitario<sup>6</sup>. Estas obligaciones jurídicas dimanar tanto del derecho internacional consuetudinario, aplicable a todos los Estados<sup>7</sup> como de los tratados internacionales, aplicables a los Estados partes<sup>8</sup>. El respeto de todos los derechos humanos<sup>9</sup> en la lucha contra el terrorismo constituye una práctica óptima, no sólo porque se trata de una obligación jurídica de los Estados, sino también porque es un aspecto indispensable de una estrategia de lucha contra el terrorismo que arroja buenos resultados a mediano y largo plazo. Por consiguiente, la Estrategia global contra el terrorismo establece que el respeto general de los derechos humanos y del estado de derecho es uno de sus cuatro pilares y la base fundamental de la lucha contra el terrorismo (por lo tanto, aplicable a todos los aspectos de la Estrategia)<sup>10</sup>. En el primer pilar, la Estrategia reconoce además que el respeto de los derechos humanos es necesario para hacer frente a las condiciones a largo plazo que propician el terrorismo, como el imperio de la arbitrariedad y la violación de los derechos

<sup>6</sup> Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1456 (2003), anexo, párr. 6, y 1624 (2005), párr. 4; la resolución 60/288 de la Asamblea General, anexo, párr. 3; la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad (nota de pie de página 3), párr 12; y A/HRC/16/51/Add.4.

<sup>7</sup> Véase *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, (Merits), 1986, *I.C.J. Reports*, párrs. 172 a 201.

<sup>8</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 34.

<sup>9</sup> Resolución 64/168 de la Asamblea General, párr. 6 f).

<sup>10</sup> Véanse también A/60/825, párr. 118, y el Programa de Estocolmo del Consejo de Europa, OJEU C115/1 (2010), tema 4.5.

humanos, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza<sup>11</sup>. Dejando claro que ninguna de estas condiciones puede excusar ni justificar el terrorismo, la Estrategia constituye una afirmación clara de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas de que las medidas eficaces de lucha contra el terrorismo no son contradictorias con la protección de los derechos humanos, sino que la complementan y que sus objetivos se refuerzan recíprocamente<sup>12</sup>. Esto también refleja la flexibilidad de las normas de derechos humanos. Aplicando escrupulosamente las normas de derechos humanos es posible responder con eficacia a los desafíos que entraña la lucha contra el terrorismo al tiempo que se respetan los derechos humanos<sup>13</sup>. No es necesario en este proceso encontrar un equilibrio entre derechos humanos y seguridad, ya que el equilibrio puede y debe encontrarse en las propias normas de derechos humanos. La ley es el equilibrio, no un peso que deba medirse.

13. Para lograr la complementariedad y el fortalecimiento mutuo, el Relator Especial determina diez esferas de mejores prácticas aplicables al marco legislativo de los Estados Miembros en su lucha contra el terrorismo. La primera se refiere a la compatibilidad entre la legislación contra el terrorismo —bien sea en forma de leyes especiales o bien como parte de las leyes "ordinarias", como la inclusión de los delitos de terrorismo en el Código Penal— y las normas de derechos humanos y derecho de los refugiados y, en su caso, las de derecho humanitario. Esa compatibilidad es esencial en lo que concierne tanto a la legislación vigente como a la futura. En los proyectos de legislación antiterrorista, muchos Estados incluyen mecanismos para determinar si aquéllos respetan las normas de derechos humanos<sup>14</sup>. Habida cuenta de las profundas repercusiones que puede tener la legislación contra el terrorismo, es importante también que los gobiernos traten de obtener el máximo apoyo político y popular para esa legislación siguiendo un proceso abierto y transparente<sup>15</sup>. En caso de incompatibilidad entre la legislación antiterrorista en vigor y las normas nacionales e internacionales de derechos humanos, es esencial que existan mecanismos para que el poder judicial pueda dejar sin efecto una ley incompatible con los derechos humanos o para que adopte una interpretación que sea compatible con ellos<sup>16</sup>. La eficacia de estos

<sup>11</sup> Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 27 de septiembre de 2010, *op. cit.*, párr. 7. Véase también el párrafo 9, en que el Consejo de Seguridad pone de relieve la importancia de mejorar el diálogo y ampliar el entendimiento entre civilizaciones, "evitando que se atente indiscriminadamente contra diferentes religiones y culturas, [lo cual] puede ayudar a contrarrestar las fuerzas que alimentan la polarización y el extremismo y contribuirá a fortalecer la lucha internacional contra el terrorismo...".

<sup>12</sup> Véanse A/60/825, párr. 5; A/HRC/8/13; la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 27 de septiembre de 2010, *op. cit.*, párr. 8; el Programa de Seguridad Interna y la Estrategia Nacional de Lucha contra el Terrorismo de Finlandia; la respuesta de Suiza al cuestionario; y la Ley de seguridad de Filipinas de 2007, art. 2.

<sup>13</sup> Véanse "Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo", Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), folleto informativo N° 32, 2008, pág. 12; Handbook on Human Rights Compliance While Countering Terrorism, Centro de Cooperación Global contra el Terrorismo; y las respuestas a los cuestionarios presentadas por Bahrein, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Canadá, Cuba, Finlandia, Grecia, Guyana, Hungría, Jordania, Mónaco, Marruecos, Noruega, el Pakistán, Polonia, Portugal, Qatar, la Federación de Rusia, Eslovaquia, el Sudán, Suiza, la República Árabe Siria, el Togo y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

<sup>14</sup> Véanse el Canadá, Ley del Departamento de Justicia de 1985, art. 4.1; Nueva Zelanda, Ley de la Carta de Derechos de 1990, art. 7; y el Reino Unido, Ley de derechos humanos de 1998, art. 19; véanse también las respuestas al cuestionario presentadas por Finlandia, Mauricio y Mónaco. Sobre la efectividad de tales mecanismos, véase Alex Conte, *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism*, 2010, págs. 340 a 343.

<sup>15</sup> Véanse A/HRC/4/26/Add.3, párr. 65; A/HRC/6/17/Add.2, párr. 20; y A/HRC/16/51/Add.3, párr. 37.

<sup>16</sup> Canadá, Ley constitucional de 1982, art. 52 (respuesta al cuestionario).

mecanismos dependerá de la existencia de un poder judicial competente, independiente, imparcial y transparente<sup>17</sup> y del cultivo de esas virtudes.

14. En este sentido, el Relator Especial formula las normas modelo que se presentan a continuación a propósito de la promulgación, revisión e interpretación de la legislación contra el terrorismo.

**Práctica 1. Disposiciones modelo sobre compatibilidad de las leyes contra el terrorismo con las normas de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados**

La legislación antiterrorista estará sujeta a los procedimientos y garantías siguientes:

1. Los proyectos de ley o de texto revisado de leyes vigentes deben ir acompañados de una advertencia en que se señale a la atención del poder legislativo toda disposición del proyecto que parezca ser incompatible con la letra y el espíritu de las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado.

2. El poder legislativo, por conducto de un órgano especial o por otros medios, examinará todo proyecto de ley a fin de cerciorarse de su compatibilidad con las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado.

3. El poder judicial velará por que las leyes no infrinjan las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado. En el cumplimiento de este deber, los tribunales aplicarán los medios que ponga a su disposición la Constitución, como, por ejemplo:

a) Adoptar una interpretación de la ley que esté en consonancia con la letra y el espíritu de las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado;

b) Dejar, en su caso, sin efecto la parte de la ley que sea incompatible;

c) Declarar que la ley incompatible carecerá de validez y efecto, bien sea de inmediato bien sea después de un período que permita al gobierno adoptar medidas correctivas.

4. Si el Estado es parte en un conflicto armado, los principios expuestos se aplicarán también de manera que sean compatibles con la letra y el espíritu del derecho internacional humanitario, sin perjuicio de la obligación de respetar las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados.

**B. Compatibilidad de la actividad antiterrorista con las normas de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados**

15. Además de velar por que la legislación antiterrorista sea compatible con los derechos humanos, la actividad de los órganos que participen en la lucha contra el terrorismo se ajustará a las normas de derechos humanos y derecho de los refugiados, así como a los principios y disposiciones aplicables del derecho internacional humanitario. Si

---

<sup>17</sup> Véanse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14 1); Comisión Internacional de Juristas, Guía para Profesionales N° 1: Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales, 2007; y las respuestas al cuestionario presentadas por Indonesia.

la legislación antiterrorista confiere facultades discrecionales a los órganos del Estado, se articularán las garantías adecuadas y especialmente la tutela judicial, a fin de que dichas facultades no se ejerzan de forma arbitraria o irrazonable<sup>18</sup>. Es posible asimismo ejercer controles mediante la supervisión interna y externa de los órganos y funcionarios públicos, así como a través de la aprobación y aplicación sin reservas de códigos de conducta<sup>19</sup>. En la legislación antiterrorista de algunos Estados se reconoce expresamente que en la lucha contra el terrorismo se aplican el principio de legalidad, el estado de derecho y los derechos humanos; esto puede representar un control esencial del cumplimiento efectivo de la obligación de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo<sup>20</sup>. Si bien debe evitarse la privatización de las funciones de lucha contra el terrorismo, como la imposición de medidas de seguridad en los puestos de control, dicha privatización, dondequiera que exista, conllevará el mismo grado de responsabilidad que el exigido a los agentes del Estado<sup>21</sup>.

16. En consecuencia, el Relator Especial formula la disposición modelo siguiente, acerca de la compatibilidad de la conducta de los actores del Estado y privados con las normas de derechos humanos.

**Práctica 2. Disposición modelo sobre compatibilidad de la actividad antiterrorista con las normas de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados**

En el cumplimiento y ejercicio por cualquier persona de cualquiera de las funciones previstas en el marco de la legislación antiterrorista, será ilegal todo acto incompatible con la letra y el espíritu de las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado. En este sentido:

1. El ejercicio de las funciones y atribuciones se basará en normas jurídicas claras que enumeren taxativamente dichas atribuciones.

2. En el ejercicio de dichas funciones y atribuciones, no se violarán las normas imperativas o inderogables del derecho internacional ni se atentará contra la esencia de cualquier derecho humano.

<sup>18</sup> Véanse E/CN.4/2002/18, anexo, párrs. 3 b) y 3 j); Consejo de Europa, Líneas directrices sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, 2002, línea directriz II; E/CN.4/1985/4, anexo, párrs. 16 y 18; Handbook on Human Rights Compliance, *op. cit.*, condición 3.3; y las respuestas al cuestionario presentadas por Australia, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Canadá, Finlandia, Grecia, Mónaco, Noruega y Suiza.

<sup>19</sup> Respuestas al cuestionario presentadas por Australia, Bolivia (Estado Plurinacional de), Bulgaria, el Canadá, Colombia, Cuba, España, la ex República Yugoslava de Macedonia, Finlandia, Grecia, Mónaco y Noruega.

<sup>20</sup> Azerbaiyán, Ley de lucha contra el terrorismo de 1999 (en su forma enmendada en 2005), art. 4. Otros países no mencionan expresamente estos principios en el contexto de la lucha contra el terrorismo sino que prevén al respecto disposiciones de aplicación más general: Canadá, Carta de Derechos y Libertades, art. 1; Finlandia, Constitución, art. 22; Mónaco, Constitución de 17 de diciembre de 1962, arts. 17 a 32; Suiza, Constitución Federal, arts. 7 a 36 y 41; respuestas al cuestionario presentadas por Australia, Bélgica, Cuba, Eslovaquia, Etiopía, la ex República Yugoslava de Macedonia, la Federación de Rusia, Georgia, Grecia, Guyana, Honduras, Hungría, Jordania, Letonia, el Líbano, Malasia, Marruecos, Mauricio, México, Noruega, el Pakistán, Polonia, Portugal y la República Árabe Siria. Véanse también E/CN.4/2006/98, párr. 70, y A/HRC/4/26/Add.3, párrs. 10 y 65.

<sup>21</sup> A/HRC/6/17/Add.4, párrs. 38 y 59. Véase también el Code of Conduct for Private Security Service Providers, firmado el 9 de noviembre de 2010.

3. Siempre que el ejercicio de las funciones y atribuciones entrañe la restricción de un derecho humano sujeto a limitación, tal restricción deberá ser lo menos intensa posible y además:

a) Ha de ser necesaria en una sociedad democrática para perseguir un objetivo definido legítimo y autorizado por el derecho internacional; y

b) Ha de ser proporcional al beneficio que resulta de la consecución del objetivo legítimo de que se trate.

4. Si el Estado es parte en un conflicto armado, las disposiciones en cuestión se aplicarán también de manera que sean compatibles con los principios y normas del derecho internacional humanitario, sin perjuicio de la obligación de respetar las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados.

### C. Aplicación ordinaria y revisión periódica de la legislación y la actividad antiterroristas

17. En la medida de lo posible, la legislación y la actividad antiterroristas deberán ser coherentes con el principio de normalidad. La lucha contra el terrorismo deberá confiarse en la mayor medida posible a la autoridad civil encargada de combatir la delincuencia, y la actividad de lucha contra el terrorismo figurará entre sus funciones ordinarias<sup>22</sup>. Esto también se aplica a la persecución y el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo, que en general corresponderán a los tribunales ordinarios<sup>23</sup>. Si existen razones de peso para atribuir a ciertas autoridades funciones especiales de lucha contra el terrorismo: a) funciones deberán figurar en una ley específica que pueda calificarse de excepción aislada del régimen ordinario<sup>24</sup>; b) las disposiciones que recojan estas funciones deberán tener una validez limitada en el tiempo y estar sujetas a revisión periódica (véanse los párrafos 19 y 20 *infra*); y c) deberá prohibirse el ejercicio de tales facultades para cualquier otro propósito distinto de la lucha contra el terrorismo, tal como se define en la práctica 7 *infra*<sup>25</sup>.

18. Los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos permiten la suspensión temporal de ciertos derechos y libertades en un conjunto muy limitado de circunstancias excepcionales<sup>26</sup>. Esta posibilidad está circunscrita a los derechos humanos que admiten suspensión y a situaciones en que esas medidas de excepción se proclaman y detallan oficialmente<sup>27</sup>. Las medidas de suspensión: a) se limitan a situaciones

<sup>22</sup> Respuestas al cuestionario presentadas por Australia, Azerbaiyán, Bélgica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, la ex República Yugoslava de Macedonia, la Federación de Rusia, Finlandia, Georgia, Grecia, Guyana, Hungría, el Japón, Letonia, Lituania, Mónaco, Noruega, Polonia, Portugal, la República de Moldova, Suiza y el Togo.

<sup>23</sup> Véanse A/HRC/6/17/Add.3, párrs. 14 a 15, 20 a 21 y 59; A/HRC/6/17/Add.4, párr. 29; A/63/223, párr. 45 e); y las respuestas al cuestionario presentadas por Eslovaquia y Polonia.

<sup>24</sup> David Paccioco, "Constitutional Casualties of September 11: Limiting the Legacy of the Anti-terrorism Act" (2002) 16 Supreme Court Law Review (2d) 185, pág. 190.

<sup>25</sup> Véanse A/60/370, párr. 47; E/CN.4/Sub.2/2005/39, párr. 33; Consejo de Europa, Líneas directrices sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, *op. cit.*, línea directriz III. 2); Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre terrorismo y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 (2002), párrs. 51 y 55.

<sup>26</sup> Véanse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 4; el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 15; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 27; y ACNUDH, folleto informativo N° 32, *op. cit.*, pág. 15.

<sup>27</sup> Observación general N° 29 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.11), párrs. 2 a 16.

verdaderamente excepcionales en que existe una auténtica amenaza para la vida de la nación, que en algunos casos puede ser causada por el terrorismo<sup>28</sup>; b) deberán limitarse estrictamente a las exigencias de la situación y ser necesarias y proporcionales con respecto a dicha situación, la cual no admitirá otra solución que no sea la suspensión (u otras medidas limitativas de libertades y derechos, sin llegar a la suspensión, previstas en los tratados que los establecen)<sup>29</sup>; c) deben ser consonantes con otras obligaciones internacionales, en especial las resultantes del derecho de los refugiados, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos de base consuetudinaria<sup>30</sup>; y d) no deben entrañar discriminación fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social<sup>31</sup>. El restablecimiento del estado de normalidad, en el que se garantiza nuevamente el pleno respeto de las disposiciones de los tratados de derechos humanos, deberá ser el objetivo primordial de los Estados que hayan adoptado medidas de suspensión<sup>32</sup>.

19. Muchos Estados establecen mecanismos de revisión periódica de las leyes y actividades antiterroristas; algunos Estados también utilizan "cláusulas de caducidad" que prevén la revisión de leyes o de ciertas disposiciones de la legislación contra el terrorismo<sup>33</sup>. La revisión deberá incluir: a) un examen y un informe sobre el ejercicio de las facultades conferidas por las leyes contra el terrorismo, realizados anualmente por las autoridades gubernamentales; b) un examen anual independiente de la aplicación general de las leyes contra el terrorismo; y c) un control parlamentario periódico. Para que estos mecanismos de examen independientes sean eficaces, es importante que su mandato esté amparado en la ley, que se sitúen en el marco de la actividad de las comisiones parlamentarias y que dispongan de los recursos adecuados<sup>34</sup>. Los mecanismos de examen han de estar abiertos a la consulta pública y presentar informes que se pongan a disposición del público.

20. El examen periódico y la limitación expresa de la validez de la legislación antiterrorista son prácticas óptimas que contribuyen a dar eficacia a las facultades especiales concedidas en la lucha contra el terrorismo y a reconsiderar su necesidad, así como a evitar que las medidas extraordinarias se conviertan en normales o se perpetúen en la realidad<sup>35</sup>. Ambos elementos también permiten al poder legislativo determinar si el ejercicio de las facultades previstas en la legislación antiterrorista ha sido proporcionado y, y por tanto, decidir, en caso de mantenerse dichas facultades, si procede establecer nuevas restricciones a su ejercicio o si debe modificarse o suprimirse la maquinaria general de la legislación antiterrorista.

<sup>28</sup> *Ibid.*, párrs. 2 a 4; *Lawless v. Ireland* (Nº 3), 1961, E.C.H.R. 2, párr. 28; *The Greek Case*, 1969, Yearbook of the European Convention on Human Rights 1, párr. 153; *Ireland v. United Kingdom*, 1978 European Court of Human Rights 1, párr. 207; *Sakik and others v. Turkey*, 1978, 2 E.C.H.R. 25, párr. 39; *Brannigan and McBride v. United Kingdom*, 1993, European Court of Human Rights 21, párr. 54; véase también Conte, *op. cit.*, págs. 528 a 530 y 545 a 547.

<sup>29</sup> Véanse la Observación general Nº 29, *op. cit.*, párrs. 3 a 5, y A/HRC/6/17/Add.4, párr. 10.

<sup>30</sup> Observación general Nº 29, *op. cit.*, párr. 9.

<sup>31</sup> Véanse *ibid.*, párrs. 8 y 13 c); y *A and others v. Secretary of State for the Home Department*, 2004, UKHL 56, párr. 68.

<sup>32</sup> Véase la Observación general Nº 29, *op. cit.*, párrs. 1 y 2, y A/HRC/6/17/Add.4, párr. 10.

<sup>33</sup> Australia, Ley de enmienda de la legislación de seguridad nacional (Terrorismo) de 2002, art. 4; Canadá, Código Penal de 1985, art. 83.32; Nueva Zelandia, Ley de represión del terrorismo de 2002, art. 70; Reino Unido, Ley relativa al terrorismo de 2000, art. 126, y Ley de prevención del terrorismo de 2005, art. 14 3). Véanse también las respuestas al cuestionario presentadas por Bélgica, Finlandia, Georgia, Grecia, Lituania, Malasia, Mauricio, Noruega, Polonia, Portugal y la República de Moldova.

<sup>34</sup> Clive Walker, "The United Kingdom's anti-terrorism laws: lessons for Australia" en *Law and Liberty in the War on Terror*, 2007, pág. 189.

<sup>35</sup> Kent Roach, "The dangers of a charter-proof and crime-based response to terrorism", en *Essays on Canada's Anti-Terrorism Bill*, 2002, pág. 137.

21. Teniendo en cuenta lo anterior, el Relator Especial formula las siguientes disposiciones modelo como esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo.

**Práctica 3. Disposiciones modelo sobre los principios de normalidad y especificidad**

1. En la medida de lo posible, las actividades de la lucha contra el terrorismo corresponderán a las mismas autoridades civiles encargadas de la lucha contra la delincuencia en el marco de sus facultades ordinarias.

2. El terrorismo no autoriza el establecimiento de poderes excepcionales, salvo si se ha declarado oficialmente el estado de emergencia porque el terrorismo ponga realmente en peligro la vida de la nación y sea necesario adoptar medidas distintas de las restricciones autorizadas por el derecho internacional de los derechos humanos.

3. Si la ley contiene disposiciones específicas que, por una razón de peso, se consideran necesarias en la lucha contra el terrorismo y confieren a ciertas autoridades facultades específicas para ello, está prohibido el ejercicio de éstas para una finalidad ajena a la lucha contra el terrorismo, definido en sentido propio en la práctica 7.

**Práctica 4. Disposiciones modelo para revisar la aplicación de la legislación y la actividad antiterroristas**

1. Los poderes especiales para la lucha contra el terrorismo que se hayan instaurado a la luz de la práctica 3 3), caducarán 12 meses después de su entrada en vigor, dejando a salvo su reconsideración y prórroga por el poder legislativo antes de ese término.

2. El poder ejecutivo designará a una persona o entidad que actuará de evaluador independiente de la aplicación de legislación antiterrorista. La persona nombrada al efecto deberá, por lo menos cada 12 meses, llevar a cabo un examen de la aplicación de la dicha legislación y transmitir sus conclusiones a los poderes ejecutivo y legislativo. En las conclusiones se valorarán:

a) Las consecuencias de cualesquier enmiendas o adiciones propuestas o recientes a la legislación antiterrorista y, en particular, su compatibilidad con las normas internacionales de derechos humanos y de derecho de refugiados que sean vinculantes para el Estado y, en su caso, con los principios y normas del derecho internacional humanitario;

b) Si, durante el período considerado, la aplicación en la práctica de la legislación antiterrorista se ha ajustado al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado y, en su caso, a los principios y normas del derecho internacional humanitario.

**D. Vías de recurso efectivas en caso de violación de los derechos humanos**

22. Es fundamental que las personas cuyos derechos hayan sido violados por la legislación o la actividad antiterrorista puedan utilizar libremente vías de recurso efectivas, incluso en caso de actividades de lucha contra el terrorismo privatizadas<sup>36</sup>. Está ampliamente reconocido que cualquier persona que considere que sus derechos han sido

<sup>36</sup> Véanse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2 3) a); la resolución 64/168 de la Asamblea General, párr. 6 n); Canadá, Carta de Derechos y Libertades 1982, art. 24; y Reino Unido, Ley de derechos humanos de 1998, art. 8. Véanse también las respuestas al cuestionario presentadas por Bolivia (Estado Plurinacional de), Finlandia, Letonia, Mauricio, el Pakistán, Eslovaquia y Suiza; y A/HRC/6/17/Add.4, párrs. 38 y 59.

vulnerados tiene derecho a solicitar la tutela judicial, presentando a tal efecto una demanda ante un tribunal o instancia de supervisión, como un *ombudsman*, una comisión de derechos humanos o una institución nacional de derechos humanos<sup>37</sup>. Las disposiciones que rigen la materia deben estar redactadas en términos suficientemente amplios de manera que las medidas de reparación sean efectivas en función de las exigencias de cada caso, por ejemplo, la puesta en libertad de la persona detenida arbitrariamente, el pago de una indemnización o la exclusión de las pruebas obtenidas en violación de los derechos humanos. Para que las medidas de reparación sean efectivas, deben adaptarse a las circunstancias específicas de manera tal que sean adecuadas y justas. Aunque una sola medida de reparación tal vez no cumpla todas estas condiciones, es posible lograr este resultado mediante la combinación de varias<sup>38</sup>.

23. Como garantía mínima de una tutela judicial efectiva, el Relator Especial propone la disposición modelo siguiente como práctica óptima en la lucha contra el terrorismo.

#### **Práctica 5. Disposición modelo sobre medidas de reparación efectivas**

Toda persona cuyos derechos humanos hayan sido violados en el curso de actividades de lucha contra el terrorismo o por efecto de la aplicación de la legislación antiterrorista tiene derecho a una reparación efectiva, jurídicamente exigible y sin dilaciones. Corresponderá a los tribunales velar por la realidad de este derecho.

### **E. Víctimas del terrorismo**

24. Ocuparse de los derechos de las víctimas del terrorismo constituye una práctica óptima, no sólo porque ayuda a las víctimas del terrorismo a reconstruir sus vidas, sino también porque puede ayudar a reducir las tensiones en la sociedad que, por sí mismas, podrían dar lugar a condiciones propicias para la captación de terroristas. Los Estados son conscientes de la necesidad de ofrecer a las víctimas del terrorismo personalidad jurídica y protección en todo momento de sus derechos humanos, entre ellos, los relativos a la salud, la asistencia jurídica, la justicia y la verdad y a una reparación adecuada, efectiva y sin dilaciones rápidas<sup>39</sup>. Algunos países permiten que los ingresos procedentes de la venta de bienes confiscados a los terroristas por el Estado se destinen a indemnizar a las víctimas<sup>40</sup>. El apoyo a las víctimas del terrorismo que han sufrido graves violaciones de sus derechos fundamentales incluye la prestación de asistencia material, jurídica y psicológica<sup>41</sup>. También es de vital importancia llevar ante la justicia a los autores de actos terroristas<sup>42</sup>. A

<sup>37</sup> A/HRC/14/46, prácticas 9 y 10, y párr. 16.

<sup>38</sup> *Silver v. United Kingdom*, 1983, E.C.H.R. 5, párr. 113 c).

<sup>39</sup> Véanse las resoluciones de la Asamblea General 60/288, anexo, pilar I, y 64/168, párr. 6 n); y la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 27 de septiembre de 2010 (S/PRST/2010/19), párr. 10. Algunos Estados han adoptado disposiciones específicas sobre los derechos de las víctimas del terrorismo: Azerbaiyán, Ley de lucha contra el terrorismo de 1999 (en su forma enmendada en 2005), art. 13; Georgia, Ley de lucha contra el terrorismo de 2007, art. 15. Véanse también las respuestas al cuestionario presentadas por Colombia, España, Etiopía, Grecia, México, Marruecos y la República de Moldova. Otros Estados se basan en disposiciones de aplicación más general relativa a las víctimas de delitos: véanse las respuestas al cuestionario presentadas por Australia, Bulgaria, el Canadá, Eslovaquia, Eslovenia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Finlandia, Hungría, Indonesia, el Japón, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Qatar, el Reino Unido y Suiza.

<sup>40</sup> Canadá, Código Penal de 1985, art. 83.14 (5.1).

<sup>41</sup> Véanse A/HRC/10/3/Add.2, párrs. 44 a 46 y S/2005/789 (2005), párr. 31; Azerbaiyán, Ley de lucha contra el terrorismo de 1999, *op. cit.*, art. 13; Georgia, Ley de lucha contra el terrorismo de 2007, art. 16.

<sup>42</sup> Véanse la resolución 64/168 de la Asamblea General, párr. 6 n); E/CN.4/2006/98, párr. 66; y la respuesta al cuestionario presentada por Guatemala.

fin de tender puentes entre los grupos afectados, la eventual indemnización ofrecida a las víctimas de las actividades de lucha contra el terrorismo, como posible medida de reparación con arreglo a la práctica 5, debe ser equivalente a la que corresponda a las víctimas del terrorismo y proceder de las mismas instituciones y programas.

25. El Relator Especial formula la disposición modelo que se presenta a continuación como práctica óptima en la lucha contra el terrorismo.

#### **Práctica 6. Disposiciones modelo sobre reparación y asistencia a las víctimas**

1. Las personas físicas o jurídicas que hayan sufrido daños personales o materiales como consecuencia de un acto de terrorismo o de actos cometidos en nombre de la lucha contra el terrorismo deberán ser indemnizadas con cargo al presupuesto del Estado, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

2. Las personas físicas que hayan sufrido daños físicos o de otro tipo o hayan sido víctimas de una violación de los derechos humanos como resultado de un acto de terrorismo o de actos cometidos en nombre de la lucha contra el terrorismo deberán disponer de la asistencia jurídica, médica, psicológica y de otra índole, necesaria para su rehabilitación social, costeadas con cargo al presupuesto del Estado.

### **F. Definición de terrorismo**

26. La legislación, los principios y la actividad antiterroristas tendrán como único objetivo la lucha contra el terrorismo, definido en su sentido propio. El enfoque adoptado por la mayoría de los Estados consiste en anclar los delitos de terrorismo en una definición específica de "terrorismo", "acto terrorista", "actividad terrorista" o términos similares. Estas definiciones se remiten también a veces a listas de organizaciones proscritas (ya sea en conjunción con la Lista consolidada de las Naciones Unidas o como complemento de ésta), modifican las facultades de detención, interrogatorio y las normas relativas a la prisión y el enjuiciamiento y contienen medidas administrativas, como la expulsión del país y la confiscación de bienes. De ahí que la adopción de definiciones de terrorismo demasiado amplias pueda dar lugar a tergiversaciones deliberadas del término, por ejemplo, para responder a reivindicaciones y movimientos sociales de pueblos indígenas, así como a violaciones no intencionales de los derechos humanos<sup>43</sup>. Si la legislación antiterrorista y las actividades asociadas no se circunscriben a combatir conductas que son realmente de carácter terrorista, también se corre el riesgo de que, si tienen por efecto restringir el disfrute de los derechos y libertades, se quebranten los principios de necesidad y proporcionalidad, sobre cuya base se autoriza toda restricción de los derechos humanos<sup>44</sup>.

27. A falta de una definición de terrorismo completa, concisa y aceptada universalmente, las normas y principios de la lucha contra el terrorismo deberán limitarse a combatir los delitos que se ajusten a las características de la conducta que ha de reprimirse en la lucha contra el terrorismo internacional, según lo establecido por el Consejo de Seguridad en su resolución 1566 (2004), párrafo 3<sup>45</sup>. Si bien el terrorismo internacional afecta a toda la comunidad internacional, cada Estado afectado por formas de terrorismo puramente nacionales puede también legítimamente incluir en su definición de terrorismo conductas que correspondan a todos los elementos de un delito grave definido así por la legislación nacional, cuando se combinen con las otras características acumulativas

<sup>43</sup> Véanse E/CN.4/2006/98 (2005), párr. 27, y E/CN.4/2006/78, párr. 44.

<sup>44</sup> E/CN.4/2002/18, anexo, párr. 4 b); E/CN.4/Sub.2/2005/39, párr. 33; Consejo de Europa, Líneas directrices sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo, *op. cit.*, línea directriz III. 2); E/CN.4/1985/4, anexo, párrs. 10 y 51; Observación general N° 29, *op. cit.*, párrs. 3 a 5.

<sup>45</sup> Véase también E/CN.4/2006/98, párr. 39.

establecidas en la resolución 1566 (2004)<sup>46</sup>. Una buena definición del "terrorismo" y de otros delitos conexos ha de ser fácilmente comprensible, precisa y no discriminatoria ni retroactiva<sup>47</sup>. Además de las características establecidas en la resolución 1566 (2004), las definiciones de terrorismo a menudo se refieren también a la motivación de los actores de promover una causa política, religiosa o ideológica<sup>48</sup>. Si bien los actos de terrorismo no son en ningún caso justificables<sup>49</sup>, y aunque ésta no es una exigencia conceptual de una definición del terrorismo, la referencia a esas motivaciones puede ayudar a precisar aún más el ámbito de aplicación de la definición de terrorismo.

28. El Relator Especial considera que una definición de terrorismo que vaya más allá de los elementos que se plantean a continuación sería problemática desde la perspectiva de los derechos humanos, por lo que formula la definición de terrorismo siguiente como práctica óptima en la lucha contra el terrorismo.

#### **Práctica 7. Definición modelo de terrorismo**

Se entenderá por terrorismo todo acto o tentativa de acto en que:

1. El acto:
  - a) Está constituido por toma de rehenes intencionada; o
  - b) Se proponga causar la muerte o lesiones corporales graves a una o más personas o a partes de la población; o
  - c) Entrañe el recurso a la violencia física con efecto mortal o contra una o más personas o partes de la población;
- y
2. El acto o la tentativa deben ejecutarse con la intención de:
  - a) Provocar un estado de terror entre la población en general o partes de ella; u
  - b) Obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer algo o abstenerse de hacerlo;
3. El acto:
  - a) Debe corresponder a la definición de delito grave contenida en la legislación nacional promulgada con el propósito de ajustarse a los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo o a las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo; o
  - b) Debe contener todos los elementos de delito grave definido por la legislación nacional.

<sup>46</sup> A/HRC/10/3/Add.2, párr. 6.

<sup>47</sup> Véanse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 15, resolución 63/185 de la Asamblea General, párr. 18, y E/CN.4/2006/98, párr. 49.

<sup>48</sup> Véase, por ejemplo, las respuestas al cuestionario presentadas por Australia, el Canadá, Malasia y el Reino Unido.

<sup>49</sup> Véanse, por ejemplo, la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional (resolución 49/60 de la Asamblea General), párr. 1; y las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001), párr. 3 g), y 1566 (2004), párr. 3.

## G. Delito de incitación al terrorismo

29. En su resolución 1624 (2005) párrafo 1 a), el Consejo de Seguridad instó a que se prohibiera la incitación al terrorismo. Algunos Estados han considerado que ello no exige tipificar por separado el delito de incitación al terrorismo, ya que en algunos países la incitación es una forma de participación en el delito, y la propia incitación al delito, por ejemplo, en los delitos de terrorismo, es ya delito. Este enfoque puede presentar dificultades prácticas<sup>50</sup>; el Relator Especial observa que el artículo 5 del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo obliga a los Estados a tipificar como delito separado la incitación pública a cometer actos de terrorismo. Esta exigencia es coherente con un enfoque proactivo de la lucha contra los actos terroristas y de la prevención de la radicalización<sup>51</sup>. También autoriza a los Estados a castigar los delitos de terrorismo con penas privativas de libertad más graves que las previstas por la legislación nacional para delitos similares cometidos sin intención terrorista (es decir, delitos que no se cometen con el propósito de provocar un estado de terror o de obligar a un gobierno u organización internacional a hacer algo o a abstenerse de hacerlo)<sup>52</sup>.

30. El Relator Especial ya ha recomendado como práctica óptima la definición de incitación al terrorismo prevista en el artículo 5 del Convenio para la prevención del terrorismo<sup>53</sup>. Esta definición constituye el fundamento del modelo de delito propuesto en la práctica 8 *infra*; sin embargo, como reacción a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la causa *Leroy c. Francia*, y teniendo en cuenta que según el artículo 12 1) del Convenio, en la aplicación del artículo 5 deben respetarse las obligaciones de derechos humanos, en particular, el derecho a la libertad de expresión, el Relator Especial ha introducido una pequeña modificación en la definición para incluir la conducta que provoque un riesgo objetivo de comisión de un delito de terrorismo, independientemente de que se propugne o no "expresamente" el delito de terrorismo (con preferencia a la expresión empleada en el Convenio de propugnar "directamente" el delito). Esta definición puede incluir el empleo de lenguaje críptico, pero no reduce el requisito de probar tanto la intención subjetiva de incitar como el riesgo objetivo de que se cometa un acto terrorista<sup>54</sup>.

31. Así, en la aplicación del artículo 5 del Convenio para la prevención del terrorismo, el delito de incitación al terrorismo: a) debe limitarse a la incitación a una conducta que sea verdaderamente de carácter terrorista, en el sentido de la definición de la práctica 7 *supra*; b) no deberá entrañar una restricción de la libertad de expresión más allá de la necesaria para proteger la seguridad nacional y el orden, la salud o la moral públicas<sup>55</sup>; c) deberá estar definido en la ley en un lenguaje preciso, evitando en particular el empleo de términos vagos como "apología" o "promover" el terrorismo<sup>56</sup>; d) deberá entrañar un riesgo real

<sup>50</sup> Véanse A/HRC/4/26/Add.3, párr. 26, y Conte, *op. cit.*, págs. 450 a 460.

<sup>51</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Guía para la incorporación legislativa y la aplicación de los instrumentos universales contra el terrorismo, 2006, párr. 250.

<sup>52</sup> Véanse la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párr. 2 e); Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Guía, *ibíd.*, párr. 245; Decisión marco del Consejo de la Unión Europea sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JHA), art. 5 2); respuesta al cuestionario presentada por Finlandia; y Georgia, Código Penal, arts. 12 y 323.

<sup>53</sup> A/HRC/4/26/Add.3, párrs. 26 y 27.

<sup>54</sup> *Leroy v. France*, demanda N° 36109/03, 2 de octubre de 2008.

<sup>55</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19 3).

<sup>56</sup> Véanse el folleto informativo N° 32, *op. cit.*, pág. 28, y la declaración conjunta del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el representante de la OSCE para la libertad de los medios de comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión (21 de diciembre de 2005).

(objetivo) de que se cometa el acto al que se incita<sup>57</sup>; e) deberá contener una referencia expresa a dos elementos de intencionalidad, a saber, la intención de transmitir un mensaje y la intención de que ese mensaje incite a la comisión de un acto terrorista<sup>58</sup>; y f) deberá contener una referencia al carácter "ilícito" de la incitación al terrorismo, de manera que no excluya la aplicación de causas de modificación o exención de la responsabilidad penal<sup>59</sup>.

32. El Relator Especial formula a continuación una definición modelo del delito de incitación al terrorismo como práctica óptima en la lucha contra el terrorismo.

#### **Práctica 8. Definición modelo del delito de incitación al terrorismo**

Constituye delito de difusión intencional e ilícita o la divulgación por cualquier otro medio, de un mensaje destinado al público con la intención de incitar a la comisión de un delito de terrorismo, siempre que dicha conducta, propugne o no expresamente un delito de terrorismo, provoque un riesgo de que se cometan uno o más delitos de ese tipo.

### **H. Elaboración de listas de entidades terroristas**

33. Los Estados adoptan enfoques diferentes a la hora de identificar y tipificar conductas relacionadas con grupos terroristas. En muchos países existe un mecanismo para incluir automáticamente las entidades que figuran en la Lista consolidada de las Naciones Unidas en el elenco de la legislación nacional<sup>60</sup>. El Relator Especial ha expresado en varias ocasiones la opinión de que, en tanto en cuanto no exista a nivel de las Naciones Unidas una revisión independiente de las listas, toda medida tomada en el plano nacional con referencia a personas incluidas en la Lista consolidada<sup>61</sup> debe ser recurrible ante una instancia jurisdiccional. Incluso con los procedimientos mejorados que aplican las Naciones Unidas para la inclusión en las listas y con el nombramiento de un Ombudsman, siguen siendo motivo de preocupación para el Relator Especial las deficiencias formales del proceso de inclusión y exclusión de la Lista consolidada<sup>62</sup>. Considerando que el sistema actual de 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, el Relator Especial ha pedido que se sustituya el régimen actual de listas de terroristas amparado en la resolución 1267 (1999) por un sistema que prevea la intervención de las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad, por ejemplo, a base de asistencia y asesoramiento, dejando en manos de los Estados Miembros la confección de listas con las debidas garantías procesales<sup>63</sup>.

34. Algunos países también prevén mecanismos para agregar en las listas a otros grupos en calidad de entidades terroristas. En varios de estos países esta posibilidad está correctamente restringida a las personas o entidades que tengan entre sus propósitos o

<sup>57</sup> A/61/267, párr. 28; Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información (E/CN.4/1996/39, anexo), principio 6.

<sup>58</sup> A/61/267, párr. 30.

<sup>59</sup> Consejo de Europa, Explanatory report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, párrs. 81 a 83.

<sup>60</sup> Australia, Ley de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, art. 18 1), combinada con reglamentos conexos; Canadá, Reglamentación nacional unida sobre Al-Queda y los talibanes, 1999.

<sup>61</sup> Véanse A/61/267, párrs. 9 a 41, A/HRC/4/26/Add.3, párr. 20, A/HRC/6/17/Add.2, párr. 72, y A/63/223, párrs. 16 y 45 a).

<sup>62</sup> A/65/258, párrs. 55 a 58. Véase también *Kadi v. European Commission* (Nº 2), caso Nº T85-09, 30 de septiembre de 2010.

<sup>63</sup> A/65/258, párrs. 70 y 75 b).

actividades realizar actos terroristas en sentido propio o facilitar su comisión<sup>64</sup>, y lleva aparejadas las siguientes garantías: a) la necesidad de determinar sobre indicios razonables que la entidad ha realizado o a sabiendas facilitado la comisión de actos de terrorismo o participado en ellos; b) procedimientos que permitan a las entidades solicitar su exclusión de la lista, juntamente con el derecho a recurrir ante una instancia jurisdiccional y la posibilidad de instar la exclusión de la lista en caso de modificación sustancial de las circunstancias o de aparición de nuevos elementos relacionados con la inclusión en la lista; c) revisión periódica de la lista para determinar si siguen existiendo fundamentos razonables para mantener en ella a las entidades incluidas; y d) mecanismos que permitan tratar con rapidez las reclamaciones por identidad errónea y ofrecer indemnización a las personas injustamente afectadas<sup>65</sup>. Toda persona o entidad que haya sido calificada de terrorista, ya sea como resultado de la inclusión en la Lista consolidada de las Naciones Unidas o por un procedimiento nacional similar de confección de una lista, deberá ser informada de ello y de las actuaciones resultantes de esa inclusión y tendrá derecho a conocer los cargos que pesan en su contra, y a ser oída dentro de un plazo razonable por el órgano decisorio competente<sup>66</sup>.

35. Así pues, a propósito de la elaboración de listas de entidades terroristas, el Relator Especial propone los elementos siguientes como una práctica óptima.

#### **Práctica 9. Elementos esenciales de la práctica óptima en relación con la elaboración de listas de entidades terroristas**

Independientemente de la práctica del Consejo de Seguridad de incluir a personas o entidades en una lista de terroristas, la aplicación de sanciones contra personas o entidades calificadas de terroristas deberá ajustarse a las garantías mínimas siguientes:

1. Las sanciones contra una persona o entidad determinada se basarán en indicios razonables que lleven a creer que dicha persona o entidad han perpetrado o facilitado a sabiendas la comisión de actos de terrorismo (en el sentido definido en la práctica 7 *supra*) o participado en ellos;

2. La persona o entidad que haya sido incluida en la lista en cuestión será rápidamente informada de ello y de las razones, así como de las consecuencias de dicha inclusión y de los extremos consignados en los puntos 3 a 6 siguientes;

3. La persona o entidad incluida en la lista tendrá derecho a instar su exclusión de la misma o el levantamiento de las sanciones, así como a recurrir ante una instancia jurisdiccional contra la decisión que se adopte al respecto en un procedimiento que ofrezca las debidas garantías procesales, en particular, la comunicación de los cargos presentados en su contra y la aplicación, en cuanto a la carga de la prueba de principios acordes con la gravedad de las sanciones;

4. La persona o entidad incluida en la lista tendrá derecho a instar su exclusión de la misma o el levantamiento de las sanciones en caso de modificación material de las circunstancias o de aparición de nuevos elementos relacionados con la inclusión en la lista;

<sup>64</sup> Australia, Ley del Código Penal de 1985, art. 102.1 1); Canadá, Código Penal de 1985, art. 83.05 1). Véase la designación de las organizaciones que se hace en el artículo 3 4) de la Ley de 2000 del Reino Unido relativa al terrorismo, mediante la utilización de la noción mucho más vaga de organizaciones "que tienen que ver con" el terrorismo.

<sup>65</sup> Australia, Ley de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, art. 25; Bélgica, decreto real de 28 de diciembre de 2006; Canadá, Código Penal de 1985, arts. 83.05 y 83.07. Véase también la respuesta al cuestionario presentada por el Canadá.

<sup>66</sup> Véanse A/HRC/4/88, párrs. 17 a 22, A/HRC/4/26/Add.2, párr. 90 e), y A/63/223, párrs. 16 y 45 a).

5. La inclusión de una persona o entidad en la lista y las sanciones que se derivan de ello expirarán de forma automática al cabo de 12 meses, salvo prórroga decidida respetando los requisitos expuestos en los puntos 1 a 3 anteriores; y

6. Las personas, incluidos los terceros, que hayan sufrido perjuicio injustamente tendrán derecho indemnización.

## I. Detención e interrogatorio de sospechosos de terrorismo

36. La detención, la prisión, el interrogatorio y el trato ulterior de los sospechosos de terrorismo pueden entrañar, y ha entrñado en el pasado, la violación de una variedad de derechos humanos y libertades fundamentales. Una de las formas más insidiosas de violación de derechos en las operaciones de lucha contra el terrorismo ha sido el uso de la detención en lugar secreto o no declarada<sup>67</sup>, la cual está prohibida por normas imperativas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario<sup>68</sup>. Las personas detenidas o en prisión dispondrán de asistencia jurídica de su elección y serán informadas de ese derecho<sup>69</sup>. Sólo por verdaderas razones de seguridad nacional podrá restringirse el derecho de la persona a elegir abogado y, en todo caso, nunca podrá menoscabarse el derecho a una defensa independiente, experimentada, competente y eficaz<sup>70</sup>.

37. La prohibición de la tortura o cualquier otra forma de trato cruel, inhumano o degradante es absoluta y no admite excepciones, y se aplica a toda persona que se encuentre en poder de un Estado o bajo su control efectivo, incluso si no se encuentra en el territorio de ese Estado<sup>71</sup>. En ninguna circunstancia se justificará ese trato, y los Estados deberán adoptar medidas para prevenir y detectar toda manifestación de dicho trato y, en su caso, para llevar a los responsables ante la justicia<sup>72</sup>. Entre las medidas preventivas figuran la instalación permanente en todas las salas de interrogatorio de sistemas de videovigilancia que no puedan desactivarse ni borrarse. Ninguna información obtenida mediante tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, dondequiera que se hayan producido, podrá ser utilizada en ningún procedimiento<sup>73</sup>.

38. Los Estados deberán mantener una actitud vigilante ante toda práctica que menoscabe la prohibición absoluta de la tortura en el contexto de las medidas de lucha contra el terrorismo, entre otras cosas, velando por que los extranjeros detenidos como sospechosos de terrorismo estén al abrigo de la devolución o de la expulsión o traslado por algún otro medio a un país o región, si la consecuencia previsible de cualquiera de esas

<sup>67</sup> Para una definición de la detención secreta, véase el 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), párr. 8.

<sup>68</sup> *Ibid.*, párrs. 60 a 86; A/HRC/6/17/Add.3, párrs. 36 y 37.

<sup>69</sup> Véanse los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, aprobados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1990, Principios 1 y 5; y CCPR/C/79/Add.74, párr. 28.

<sup>70</sup> Principios Básicos, *ibíd.*, Principio 6.

<sup>71</sup> Véanse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 7; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, art. 2; *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 2004*, párr. 109; A/HRC/6/17/Add.3, párrs. 8 y 38, y Add.4, párr. 9.

<sup>72</sup> Convención contra la Tortura, art. 2; A/HRC/6/17/Add.3, párr. 39; A/HRC/6/17/Add.4, párr. 18.

<sup>73</sup> Convención contra la Tortura, art. 15; A/HRC/6/17/Add.3, párrs. 27 y 28.

medidas es la exposición de la persona a un riesgo real de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradante<sup>74</sup>.

**Práctica 10. Elementos esenciales de la práctica óptima en relación con la detención y el interrogatorio de sospechosos de terrorismo**

1. Está prohibida toda forma de detención en lugar secreto o no declarada.
2. Toda persona tendrá derecho a comunicarse con un abogado de su elección desde el momento de la detención o privación de libertad. La latitud de dicha elección podrá limitarse por motivos reales de seguridad nacional.
3. Está prohibida toda forma de tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Se vigilará de manera efectiva el respeto de esta prohibición.
4. En ningún procedimiento podrá utilizarse información obtenida, en cualquier parte del mundo, mediante tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y nunca se solicitará esa información ni se subsanará su invalidez.
5. Toda persona detenida como sospechosa de terrorismo que corra un riesgo real de ser sometida a tortura o a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes no será devuelta ni extraditada, expulsada o trasladada de forma oficial o no oficial por otro medio de un país o región si la consecuencia previsible de esa medida es la exposición de la persona a tal riesgo.

#### **IV. Conclusión**

39. En la serie de diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo que ha presentado, el Relator Especial ha procurado fundamentalmente identificar normas modelo que considera adecuadas para una lucha eficaz contra el terrorismo en el pleno respeto de los derechos humanos. Además de los modelos propuestos, es posible determinar prácticas óptimas también en otras esferas, como los programas de capacitación, la asignación de recursos y, sobre todo, la adopción de estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo. Estas estrategias rebasan el marco de la buena legislación, pues requieren un enfoque integral basado en los derechos humanos y atender igualmente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, en consonancia con la Estrategia global contra el terrorismo aprobada por la Asamblea General.

---

<sup>74</sup> Véanse las declaraciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el Día de los Derechos Humanos de 2006, DS-S-TER(2006)003; A/HRC/6/17/Add.3, párr. 17; y A/60/316, párr. 51.

## Anexo

### **Diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo**

El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo propone las siguientes diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo como modelos concretos para su adopción y aplicación generales por los Estados Miembros.

#### **Práctica 1. Disposiciones modelo sobre compatibilidad de la legislación antiterrorista con las normas de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados**

La legislación antiterrorista estará sujeta a los procedimientos y garantías siguientes:

1. Los proyectos de ley o de texto revisado de leyes vigentes deben ir acompañados de una advertencia en que se señale a la atención del poder legislativo toda disposición del proyecto que parezca ser incompatible con la letra y el espíritu de las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado.

2. El poder legislativo, por conducto de un órgano especial o por otros medios, examinará todo proyecto de ley a fin de cerciorarse de su compatibilidad con las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado.

3. El poder judicial velará por que las leyes no infrinjan las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado. En el cumplimiento de este deber, los tribunales aplicarán los medios que ponga a su disposición la Constitución, como, por ejemplo:

- a) Adoptar una interpretación de la ley que esté en consonancia con la letra y el espíritu de las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado;
- b) Dejar, en su caso, sin efecto la parte de la ley que sea incompatible;
- c) Declarar que la ley incompatible carecerá de validez y efecto, bien sea de inmediato, bien sea después de un período que permita al gobierno adoptar medidas correctivas.

4. Si el Estado es parte en un conflicto armado, los principios expuestos se aplicarán también de manera que sean compatibles con los principios y normas del derecho internacional humanitario, sin perjuicio de la obligación de respetar las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados.

#### **Práctica 2. Disposición modelo sobre compatibilidad de la actividad antiterrorista con las normas de derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados**

En el cumplimiento y ejercicio por cualquier persona de cualesquiera de las funciones previstas en el marco de la legislación antiterrorista, será ilegal todo acto incompatible con la letra y el espíritu de las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado. En este sentido:

1. El ejercicio de las funciones y atribuciones se basará en normas jurídicas claras que enumeren taxativamente dichas atribuciones.
2. En el ejercicio de dichas funciones y atribuciones no se violarán las normas imperativas o inderogables del derecho internacional, ni se atentará contra la esencia de cualquier derecho humano.
3. Siempre que el ejercicio de las funciones y atribuciones entrañe la restricción de un derecho humano sujeto a limitación, tal restricción será lo menos intensa posible y además:
  - a) Ha de ser necesaria en una sociedad democrática para perseguir un objetivo definido legítimo y autorizado por el derecho internacional; y
  - b) Ha de ser proporcional al beneficio que resulta de la consecución del objetivo legítimo de que se trate.
4. Si el Estado es parte en un conflicto armado, los principios expuestos se aplicarán también de manera que sean compatibles con los principios y normas del derecho internacional humanitario, sin perjuicio de la obligación de respetar las normas internacionales de derechos humanos y derecho de los refugiados.

### **Práctica 3. Disposiciones modelo sobre los principios de normalidad y especificidad**

1. En la medida de lo posible, las actividades de lucha contra el terrorismo corresponderán a las mismas autoridades civiles encargadas de la lucha contra la delincuencia en el marco de sus facultades ordinarias.
2. El terrorismo no autoriza el establecimiento de poderes excepcionales, salvo si se ha declarado oficialmente el estado de emergencia porque el terrorismo ponga realmente en peligro la vida de la nación y sea necesario adoptar medidas distintas de las restricciones autorizadas por el derecho internacional de los derechos humanos.
3. Si la ley contiene disposiciones específicas que, por una razón de peso, se consideran necesarias en la lucha contra el terrorismo y confieren a ciertas autoridades facultades específicas para ello, está prohibido el ejercicio de éstas para una finalidad ajena a la lucha contra el terrorismo, definido en su sentido propio en la práctica 7.

### **Práctica 4. Disposiciones modelo para revisar la aplicación de la legislación y actividad antiterroristas**

1. Los poderes especiales para la lucha contra el terrorismo que se hayan instaurado con arreglo a la práctica 3 3), caducarán 12 meses después de su entrada en vigor, dejando a salvo su reconsideración y prórroga por el poder legislativo antes de ese término.
2. El poder ejecutivo designará a una persona o entidad que actuará de evaluador independiente de la aplicación de la legislación antiterrorista. La persona nombrada al efecto deberá, por lo menos cada 12 meses, llevar a cabo un examen de la aplicación de dicha legislación y transmitir sus conclusiones a los poderes ejecutivo y legislativo. En las conclusiones se valorarán:
  - a) Las consecuencias de cualesquier enmiendas o adiciones propuestas o recientes a la legislación antiterrorista y, en particular, su compatibilidad con las normas internacionales de derechos humanos y de derecho de refugiados que sean vinculantes para el Estado y, en su caso, con los principios y normas del derecho internacional humanitario;

b) Si, durante el período considerado, la aplicación en la práctica de la legislación antiterrorista se ha ajustado al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho de los refugiados que sean vinculantes para el Estado y, en su caso, a los principios y normas del derecho internacional humanitario.

#### **Práctica 5. Disposición modelo sobre medidas de reparación efectivas**

Toda persona cuyos derechos humanos hayan sido violados en el curso de actividades de lucha contra el terrorismo o por efecto de la aplicación de la legislación antiterrorista tiene derecho a una reparación efectiva, jurídicamente exigible y sin dilaciones. Corresponderá a los tribunales velar por la realidad de este derecho.

#### **Práctica 6. Disposiciones modelo sobre reparación y asistencia a las víctimas**

1. Las personas físicas o jurídicas que hayan sufrido daños personales o materiales como consecuencia de un acto de terrorismo o de actos cometidos en nombre de la lucha contra el terrorismo deberán ser indemnizadas con cargo al presupuesto del Estado, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

2. Las personas físicas que hayan sufrido daños físicos o de otro tipo o hayan sido víctimas de una violación de los derechos humanos como resultado de un acto de terrorismo o de actos cometidos en nombre de la lucha contra el terrorismo deberán disponer de la asistencia jurídica, médica, psicológica y de otra índole, necesaria para su rehabilitación social, costeadas con cargo al presupuesto del Estado.

#### **Práctica 7. Definición modelo de terrorismo**

Se entenderá por terrorismo todo acto o tentativa de acto en que:

1. El acto:
  - a) Esté constituido por toma de rehenes intencionada; o
  - b) Se proponga causar la muerte o lesiones corporales graves a una o más personas o a partes de la población; o
  - c) Entrañe el recurso a la violencia física con efecto mortal o grave contra una o más personas o partes de la población;
- y
2. El acto o la tentativa deben ejecutarse con la intención de:
  - a) Provocar un estado de terror entre la población en general o partes de ella; u
  - b) Obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer algo o abstenerse de hacerlo;
3. El acto:
  - a) Debe corresponder a la definición de delito grave contenida en la legislación nacional promulgada con el propósito de ajustarse a los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo o a las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo; o
  - b) Debe contener todos los elementos de delito grave definido por la legislación nacional.

**Práctica 8. Definición modelo del delito de incitación al terrorismo**

Constituye delito la difusión intencional e ilícita o la divulgación por cualquier otro medio de un mensaje destinado al público con la intención de incitar a la comisión de un delito de terrorismo, siempre que dicha conducta, propugne o no expresamente un delito de terrorismo, provoque un riesgo de que se cometan uno o más delitos de ese tipo.

**Práctica 9. Elementos esenciales de la práctica óptima en relación con la elaboración de listas de entidades terroristas**

Independientemente de la práctica del Consejo de Seguridad de incluir a personas o entidades en una lista de terroristas, la aplicación de sanciones contra personas o entidades calificadas de terroristas deberá ajustarse a las garantías mínimas siguientes:

1. Las sanciones contra una persona o entidad determinada se basarán en indicios razonables que lleven a creer que, dicha persona o entidad han perpetrado o facilitado a sabiendas la comisión de actos de terrorismo (en el sentido definido en la práctica 7 *supra*) o participado en ellos;

2. La persona o entidad que haya sido incluida en la lista en cuestión será rápidamente informada de ello y de las razones, así como de las consecuencias de dicha inclusión y de extremos consignados en los puntos 3 a 6 siguientes;

3. La persona o entidad incluida en la lista tendrá derecho a instar su exclusión de la misma o al levantamiento de las sanciones, así como a recurrir ante una instancia jurisdiccional contra la decisión que se adopte al respecto en un procedimiento que ofrezca las debidas garantías judiciales, en particular, la comunicación de los cargos presentados en su contra y la aplicación, en cuanto a la carga de la prueba, de principios acordes con la gravedad de las sanciones;

4. La persona o entidad incluida en la lista tendrá derecho a instar su exclusión de la misma o el levantamiento de las sanciones en caso de modificación material de las circunstancias o de aparición de nuevos elementos relacionados con la inclusión en las listas;

5. La inclusión de una persona o entidad en la lista y las sanciones que se derivan de ello expirarán de forma automática al cabo de 12 meses, salvo prórroga decidida respetando los requisitos expuestos en los puntos 1 a 3 anteriores; y

6. Las personas, incluidos los terceros, que hayan sufrido perjuicio injustamente tendrán derecho a indemnización.

**Práctica 10. Elementos esenciales de la práctica óptima en relación con la detención y el interrogatorio de sospechosos de terrorismo**

1. Está prohibida toda forma de detención en lugar secreto o no declarada.

2. Toda persona tendrá derecho a comunicarse con un abogado de su elección desde el momento de la detención o privación de libertad. La latitud de dicha elección podrá limitarse por motivos reales de seguridad nacional.

3. Está prohibida toda forma de tortura o de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Se vigilará de manera efectiva el respeto de esta prohibición.

4. En ningún procedimiento podrá utilizarse información obtenida, en cualquier parte del mundo, mediante tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y nunca se solicitará esa información ni se subsanará su invalidez.

5. Toda persona detenida como sospechosa de terrorismo que corra un riesgo real de ser sometida a tortura o a otros tratos crueles, inhumanos o degradantes no será devuelta ni extraditada, expulsada o trasladada de forma oficial o no oficial por otro medio de un país o región si la consecuencia previsible de esa medida es la exposición de la persona a tal riesgo.

---