



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/26
29 de enero de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Cuarto período de sesiones
Tema 2 del programa provisional

**APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA
GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA
"CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS"**

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

Resumen

En la sección I se resumen las actividades realizadas desde el 15 de diciembre de 2005 por el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. En las dos secciones siguientes se centra la atención en dos cuestiones temáticas de especial interés en relación con su mandato. En la sección II se hace un análisis de la utilización de "perfiles" en el contexto de la lucha contra el terrorismo. El Relator Especial explica el concepto de utilización de perfiles con fines de lucha contra el terrorismo y expone sucintamente los diferentes contextos en los que han recurrido a estas prácticas los agentes encargados de hacer cumplir la ley. Evalúa la conformidad de las denominadas prácticas de utilización de perfiles contra el terrorismo con la normativa de derechos humanos y expone las modalidades permisibles de esas prácticas y las posibles alternativas a su empleo. En la sección III se examina la cuestión de los atentados suicidas como forma de terrorismo. El Relator Especial hace un estudio de las investigaciones actuales en torno al fenómeno del terrorismo suicida. Analiza las políticas que permiten a los agentes del orden "tirar a matar" y otros intentos análogos por eludir las normas internacionales en vigor sobre el uso de armas de fuego por esos agentes. Las conclusiones y recomendaciones relativas a la utilización de perfiles para combatir el terrorismo y las respuestas a los atentados suicidas como forma de terrorismo figuran en la sección IV.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 4	3
I. ACTIVIDADES DEL RELATOR ESPECIAL	5 - 31	3
II. LA UTILIZACIÓN DE "PERFILES" EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO.....	32 - 62	7
A. Introducción	32 - 37	7
B. Respeto de las normas de derechos humanos	38 - 58	10
C. Prácticas idóneas y alternativas a la utilización de perfiles	59 - 62	16
III. LOS ATENTADOS SUICIDAS COMO FORMA DE TERRORISMO	63 - 82	18
A. Introducción	63 - 73	18
B. Políticas de tirar a matar.....	74 - 78	22
C. Consideraciones del Relator Especial.....	79 - 82	24
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83 - 97	25
A. Utilización de perfiles	83 - 89	25
B. Atentados suicidas.....	90 - 97	26

INTRODUCCIÓN

1. El Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo presenta este informe al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2005/80 de la Comisión de Derechos Humanos y en la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe se exponen en sus líneas generales las actividades emprendidas por el Relator Especial desde el 15 de diciembre de 2005 y sus opiniones sobre dos asuntos temáticos, a saber, la utilización de "perfiles" en el contexto de la lucha contra el terrorismo y los atentados suicidas como forma de terrorismo.
2. Las comunicaciones enviadas por el Relator Especial y las respuestas correspondientes de los gobiernos, así como los comunicados de prensa publicados en el marco de su mandato durante el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2006, figuran en la adición 1 del presente informe (A/HRC/4/26/Add.1).
3. El informe final sobre la misión investigadora que llevó a cabo en Turquía el Relator Especial del 16 al 23 de febrero de 2006 figura en la adición 2 del informe (A/HRC/4/26/Add.2).
4. En la adición 3 del informe (A/HRC/4/26/Add.3) figura un estudio sobre la observancia de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo en Australia.

I. ACTIVIDADES DEL RELATOR ESPECIAL

5. En el momento de presentar este informe, el Relator Especial puede indicar las siguientes novedades en lo que respecta a sus futuras visitas a los países. El Relator Especial tiene la intención de trasladarse a Sudáfrica a mediados de abril de 2007. Además, ha recibido una invitación oficial del Gobierno de los Estados Unidos de América para trasladarse al país en la primavera de 2007, y el Relator Especial ha propuesto fechas para el mes de mayo. Ha recibido una respuesta verbal positiva del Gobierno de Israel a su solicitud para visitar el país y espera realizar la visita en 2007. Filipinas ha indicado por escrito que podrá realizarse una misión en 2007 o en una fecha ulterior; el Relator Especial ha escrito al Gobierno filipino proponiendo fechas para 2007 pero aún no ha recibido respuesta. Se esperan asimismo las respuestas de Argelia, Egipto, España, Malasia, el Pakistán y Túnez a las solicitudes para visitar esos países. Por último, el Relator Especial da las gracias al Gobierno de la República de Maldivas por haberlo invitado a realizar una visita a ese país.
6. De conformidad con lo dispuesto en el apartado d) del párrafo 14 de la resolución 2005/80, el Relator Especial trabajó en estrecha cooperación con otros relatores especiales, representantes especiales, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos y otros órganos competentes de las Naciones Unidas. Se reunió asimismo con responsables de diversas subdivisiones de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) para asegurar la complementariedad de su acción con el mandato de la Alta Comisionada en lo que respecta a los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

7. El 16 de diciembre de 2005, el Relator Especial celebró una reunión con el Comité Internacional de la Cruz Roja para examinar cuestiones tales como la relación existente entre los derechos humanos y el derecho humanitario.
8. El 19 de diciembre de 2005, el Relator Especial se reunió en Viena con la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y con la Dependencia de Lucha contra el Terrorismo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
9. Los días 30 y 31 de enero de 2006, el Relator Especial participó en una reunión del Grupo de Tareas de las Naciones Unidas sobre la ejecución de la estrategia de lucha contra el terrorismo, en la que se ultimó un proyecto de documento de trabajo sobre el fortalecimiento de la capacidad y la coordinación de las Naciones Unidas para prestar asistencia a los Estados en la lucha contra el terrorismo. El Relator Especial aportó su contribución por escrito en una reunión del mencionado Grupo de Tareas celebrada los días 13 y 14 de julio de 2006 en cumplimiento de lo recomendado por el Secretario General en su informe titulado "Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo" (A/60/825), de 27 de abril de 2006. A raíz de la aprobación, el 8 de septiembre de 2006, de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo (resolución 60/288 de la Asamblea General), el Relator Especial ha aportado su contribución y participará en los grupos de trabajo a los que se encomendará la aplicación de la estrategia.
10. Del 8 al 13 de febrero de 2006, el Relator Especial se trasladó a Addis Abeba y celebró consultas con diversos funcionarios de la Unión Africana. Se reunió con el Vicepresidente de la Comisión de la Unión Africana, el Comisionado para la Paz y la Seguridad, el Director de la Sala de Situación de la Dirección de Paz y Seguridad, el Director interino de la Dirección del Género, el Asesor Jurídico y el Director del Gabinete del Presidente de la Unión Africana. Esas conversaciones versaron sobre el papel de la Unión Africana y los instrumentos de que disponía con miras a la protección y la promoción de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, sobre la labor encaminada a elaborar una ley tipo africana para combatir el terrorismo y sobre el establecimiento del Centro Africano para el Estudio y la Investigación sobre el Terrorismo.
11. El 9 de marzo y el 26 de septiembre de 2006, el Relator Especial se reunió con el Representante Permanente de Egipto ante las Naciones Unidas para explicarle su mandato y reiterarle su solicitud de una invitación para visitar ese país.
12. El 24 de marzo de 2006, el Relator Especial se trasladó a Estrasburgo para reunirse con el Comité de Asesores Jurídicos sobre Derecho Internacional Público del Consejo de Europa a fin de exponer ante ese Comité la relación existente entre la normativa de derechos humanos y el derecho internacional, en particular en el contexto de la lucha contra el terrorismo. También se reunió con el Subsecretario General del Consejo de Europa.
13. El 4 de abril de 2006, el Relator Especial fue a Estrasburgo para reunirse con el Comité Directivo de Derechos Humanos del Consejo de Europa para exponerle su mandato y los problemas planteados por la lucha contra el terrorismo. Se reunió asimismo con el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa para exponerle algunas cuestiones de interés en relación con su mandato y examinar las esferas de una posible cooperación.

14. Los días 18 y 19 de abril de 2006, el Relator Especial se reunió con los responsables de la oficina regional del ACNUDH para el África austral y celebró consultas en Pretoria con varios organismos estatales de Sudáfrica, entre ellos el Departamento de Asuntos Exteriores, el Servicio de Policía, la Comisión de Reforma Jurídica y el Departamento de Justicia y de Desarrollo Constitucional.
15. El 24 de abril de 2006, y de nuevo el 25 de septiembre, el Relator Especial se reunió con los Representantes Permanentes de Túnez y de Filipinas para reiterarles su solicitud de una invitación para trasladarse a esos países.
16. Los días 11 y 12 de mayo de 2006, el Relator Especial se trasladó a Astana (Kazajstán) y mantuvo conversaciones con diversas autoridades estatales ("Prokuratura", Parlamento y Comité de Seguridad Nacional) y agentes de la sociedad civil. Las conversaciones giraron en torno a los derechos humanos y las medidas nacionales de respuesta al terrorismo y al "extremismo", incluidas sus definiciones y la manera de proceder para prohibir las organizaciones terroristas.
17. El 16 de mayo de 2006, el Relator Especial expuso ante el COTER (Grupo de Trabajo sobre Terrorismo de la Unión Europea) la metodología para determinar las prácticas óptimas en materia de lucha contra el terrorismo, ilustrando su exposición con algunos ejemplos. Se reunió asimismo con el coordinador de la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea y con los representantes de la Comisión Europea que se ocupan de esta cuestión. Además, visitó el Centro Regional de Información de las Naciones Unidas e informó acerca de su mandato y sus actividades a los representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los medios informativos.
18. Del 19 al 24 de junio de 2006, el Relator Especial asistió en Ginebra a la 13ª reunión anual de titulares de mandatos de procedimientos especiales. La reunión giró en torno a la manera en que iban a funcionar los procedimientos especiales dentro del Consejo de Derechos Humanos recién creado.
19. El 20 de junio de 2006, el Relator Especial se reunió con representantes del Gobierno de Maldivas. En esa reunión se abordaron temas relacionados con la legislación en vigor para combatir el terrorismo y varios casos de personas acusadas de infringir esa legislación y con su repercusión en la libertad de reunión.
20. El 21 de junio de 2006, el Relator Especial habló a una delegación del Parlamento Europeo de algunas cuestiones planteadas en el contexto de su mandato.
21. El 22 de junio de 2006, se celebró una reunión oficiosa con representantes de varios países, entre ellos Dinamarca, los Estados Unidos de América, Finlandia, Islandia, Jordania, Noruega, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía, para examinar la evolución del mandato del Relator Especial y las perspectivas futuras.
22. El 23 de junio de 2006, el Relator Especial se reunió con algunos miembros de la secretaría del Panel de Juristas Eminentés sobre Terrorismo, Lucha Antiterrorista y Derechos Humanos, creado por iniciativa de la Comisión Internacional de Juristas, para intercambiar información sobre las actividades pasadas y examinar temas de interés común, como son el uso ante los

tribunales de información obtenida por los servicios de inteligencia, la definición del terrorismo y las órdenes de control como medio para combatirlo.

23. Del 25 al 28 de septiembre de 2006, el Relator Especial estuvo en Ginebra para presentar su informe (E/CN.4/2006/98) en el segundo período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. Se reunió con los representantes de las Misiones Permanentes de Argelia, los Estados Unidos de América, Israel, el Pakistán, Sudáfrica y la Liga Árabe, así como con el Grupo Africano.

24. El 3 de octubre de 2006, el Relator Especial se trasladó a Bruselas para hacer una declaración ante la Comisión Temporal sobre la supuesta utilización de países europeos por la CIA para el transporte y la detención ilegal de presos, del Parlamento Europeo. El Relator Especial tomó además la palabra ante una reunión conjunta de miembros del Parlamento Europeo y de los parlamentos de los Estados miembros y de los países adherentes de la Unión Europea para exponerles la manera de mejorar la eficiencia de las medidas antiterroristas sin atentar al mismo tiempo contra los derechos fundamentales.

25. El 16 de octubre de 2006, el Relator Especial estuvo representado en Bruselas en una reunión especial de Euro-Med sobre la lucha contra el terrorismo.

26. Del 24 al 26 de octubre, el Relator Especial estuvo en Nueva York para presentar su informe (A/61/267) ante la Tercera Comisión de la Asamblea General. El Relator Especial celebró una sesión oficial con el Comité contra el Terrorismo y se reunió con la Dirección Ejecutiva de dicho Comité. Estas reuniones se centraron en la cooperación futura, incluida la determinación conjunta de las prácticas óptimas en la lucha contra el terrorismo. Se reunió asimismo con el Presidente del Grupo de Tareas de las Naciones Unidas sobre la ejecución de la estrategia de lucha contra el terrorismo, con el Coordinador del Equipo de Vigilancia sobre Al-Qaida y los talibanes y con varias ONG.

27. Del 15 al 17 de noviembre, el Relator Especial estuvo representado en un taller técnico celebrado en Liechtenstein sobre los derechos humanos y la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y presentó un documento conjunto sobre el respeto de las debidas garantías procesales en el contexto de la transferencia de personas en la lucha contra el terrorismo.

28. El 29 de noviembre, el Relator Especial asistió a una reunión del Grupo de Trabajo del Consejo Europeo sobre los derechos humanos para exponer su mandato y sus actividades.

29. Los días 30 de noviembre y 1º de diciembre, el Relator Especial convocó una reunión de expertos en Berlín para examinar la promoción y la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Se reunió asimismo con el Comisario de Derechos Humanos de la Oficina Federal de Relaciones Exteriores de Alemania.

30. Los días 6 y 7 de diciembre, el Relator Especial visitó Israel para pronunciar un discurso sobre los derechos humanos y el terrorismo en la apertura de la Conferencia Bienal sobre los Derechos Humanos, en el Centro Minerva. Celebró consultas con representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, con miras a preparar su visita al país en 2007.

31. El 8 de diciembre, el Relator Especial asistió a un foro de la Unión Europea sobre los derechos humanos en Helsinki, donde expuso las preocupaciones que suscita la lucha contra el terrorismo en lo que respecta a los derechos humanos.

II. LA UTILIZACIÓN DE "PERFILES" EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

A. Introducción

32. El Relator Especial observa que, en los últimos años, la utilización de lo que se ha dado en llamar "perfiles terroristas" ha pasado a ser cada vez más un componente importante de las actividades desarrolladas por los Estados para luchar contra el terrorismo¹. La Unión Europea ha pedido expresamente a sus Estados miembros que cooperen entre sí y con la Oficina Europea de Policía (Europol) para elaborar perfiles terroristas, definidos como "una serie de variables físicas, psicológicas o comportamentales que se han identificado como rasgos característicos de las personas que participan en actividades terroristas y que pueden tener cierta utilidad para efectuar predicciones a ese respecto"². Con ese fin se ha establecido un grupo de expertos de Europol y de varios Estados miembros de la Unión Europea³. También se recurre a los perfiles terroristas de una manera menos explícita. Así, por ejemplo, los agentes del orden suelen basarse en diversas series de características físicas o comportamentales a la hora de decidir si se interpela y registra a una persona para fines de lucha antiterrorista.

33. El establecimiento de perfiles se define por lo general como la asociación sistemática de series de características físicas, comportamentales o psicológicas con determinados delitos para su utilización por los agentes del orden como base para tomar sus decisiones. Los perfiles pueden ser *descriptivos*, es decir, si tienen por objeto identificar a los presuntos autores de un acto delictivo particular y, por consiguiente, reflejan los indicios reunidos por los agentes de investigación tras la comisión del acto; o bien *predictivos*, es decir, si están destinados a identificar a quienes pueden verse implicados en algún delito futuro o presente sin esclarecer. A juicio del Relator Especial, la elaboración de perfiles es en principio un medio permisible en el marco de la lucha contra la delincuencia. El establecimiento de perfiles detallados a partir de factores que guardan correlación estadísticamente demostrada con un determinado comportamiento delictivo puede permitir una utilización más eficaz de recursos limitados para reprimir la delincuencia.

¹ Daniel Moeckli, "Terrorist profiling and the importance of a proactive approach to human rights protection" (16 December 2006), available at the Social Science Research Network (SSRN): <http://ssrn.com/abstract=952163>; Moeckli, "Discriminatory profiles: law enforcement after 9/11 and 7/7" (2005) (5) *European Human Rights Law Review*, 517.

² Council of the European Union, Draft Council Recommendation on the development of terrorist profiles, 18 November 2002 (document 11858/3/02 REV 3).

³ Council of the European Union, "Terrorist profiling (Draft reply to written question by Sarah Ludford)", 30 March 2004 (document 7846/04).

34. Sin embargo, cuando las fuerzas del orden recurren a perfiles aproximados sobre la base de generalizaciones sin previo examen, esta práctica constituye a veces una injerencia desproporcionada en el ejercicio de los derechos humanos. En particular, los perfiles basados en estereotipos según los cuales las personas de una raza, un origen nacional o étnico o una religión determinada van a cometer muy probablemente un delito puede dar lugar a prácticas incompatibles con el principio de no discriminación. Por consiguiente, el Relator Especial observa con preocupación que, desde el 11 de septiembre de 2001, los agentes del orden de diferentes Estados han adoptado prácticas de lucha contra el terrorismo basadas en perfiles terroristas elaborados a partir de presuntas características como la raza, el origen étnico o nacional o la religión.

35. El Relator Especial observa que se han utilizado perfiles terroristas, por ejemplo, en el contexto de iniciativas de extracción sistemática de datos (*data-mining*), es decir, la búsqueda de series de datos personales de acuerdo con presuntas características de los sospechosos. Como ejemplo de lo que antecede cabe mencionar el programa *Rasterfahndung*, emprendido por las autoridades alemanas a raíz del 11 de septiembre de 2001 para identificar a los terroristas "latentes". Las fuerzas de policía alemanas reunieron datos personales de varios millones de personas registrados en bases de datos públicas y privadas⁴. Entre los criterios de búsqueda figuran: sexo masculino; edad de 18 a 40 años; estudiante o antiguo estudiante; confesión musulmana; vínculos de nacimiento o nacionalidad con uno de los varios países especificados con población de confesión predominantemente musulmana. Aproximadamente 32.000 personas fueron identificadas como posibles terroristas dispuestos a intervenir y sometidas a una vigilancia más estrecha. En *ninguno* de esos casos dio lugar el programa *Rasterfahndung* a una inculpación penal por delitos relacionados con el terrorismo⁵.

36. Se ha recurrido también a los perfiles terroristas basados en el origen nacional o étnico y la religión en el contexto de los controles de inmigración. En los Estados Unidos de América, las autoridades de inmigración han adoptado una serie de políticas y prácticas destinadas a combatir el terrorismo y dirigidas especialmente a determinados grupos de inmigrantes sobre la base de su país de origen o su nacionalidad y, de manera indirecta por su pertenencia a los países que son objeto de una vigilancia especial, de su origen étnico y religión. En el marco del Programa de Entrevistas Voluntarias ha habido casos de inmigrantes varones, no sospechosos de haber cometido un acto delictivo, sometidos a interrogatorio únicamente por tener una edad determinada, haber entrado en los Estados Unidos después de enero de 2000 y proceder de países "en los que, según los servicios de inteligencia, había presencia o actividad terrorista de Al-Qaida"⁶. Aunque las autoridades no señalaron especialmente a esos países, casi todos

⁴ See the decision of the *Bundesverfassungsgericht* (the Federal Constitutional Court) of Germany in decision BVerfG, 1 BvR 518/02, 4 April 2006, available at http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html, para. 28 (explaining that in the Federal State) of Nordrhein-Westfalen, 5.2 million personal data sets were collected).

⁵ *Ibid.*, paras. 8-10.

⁶ U.S. General Accounting Office, *Homeland Security: Justice Department's Project to Interview Aliens after September 11, 2001* (document GAO-03-459), April 2003, pp. 7-8.

los 8.000 hombres sometidos por fin a interrogatorio eran árabes y/o musulmanes⁷. Durante el registro de las entradas y salidas, el Sistema Nacional de Seguridad imponía la obligación de tomar las huellas dactilares, hacer fotografías y proceder al registro de todos los varones que eran ciudadanos de determinados países o habían nacido en ellos⁸; todos esos países, salvo la República Popular Democrática de Corea, tienen poblaciones predominantemente árabes y/o musulmanas⁹. Por último, en la Iniciativa de Detención de Fugitivos se aplicaban prioritariamente las órdenes de expulsión dictadas contra el 2% de las personas expulsables que procedían de países árabes y/o musulmanes¹⁰.

37. En algunos casos, las fuerzas de policía han recurrido a los perfiles basados en la presunta pertenencia a un grupo étnico o una confesión religiosa al detener a una persona, comprobar su documentación o proceder a su búsqueda con fines de lucha contra el terrorismo. En el Reino Unido, funcionarios estatales han reconocido explícitamente que en su labor encaminada a reprimir la delincuencia en el contexto de la lucha contra el terrorismo se centran especialmente en determinados grupos étnicos o religiosos¹¹. En consecuencia, determinadas minorías étnicas han sido objeto de interpelación y registro en virtud de la sección 44 de la Ley de terrorismo 2000, que autoriza a la policía a interpelar a una persona en determinadas zonas y registrarla sin necesidad de probar que hay motivos razonables para sospechar de ella. Entre febrero de 2001 y marzo de 2002, por ejemplo, el número de personas de origen étnico asiático que fueron objeto de registros en virtud de la sección 44 aumentó en un 302%, en comparación

⁷ Migration Policy Institute, *America's Challenge: Domestic Security, Civil Liberties, and National Unity after September 11* (2003), p. 41.

⁸ Attorney General John Ashcroft, "Attorney General's prepared remarks on the National Security Entry-Exit Registration System", 6 June 2002.

⁹ The list includes: Afghanistan, Algeria, Bahrain, Bangladesh, Democratic People's Republic of Korea, Egypt, Eritrea, Indonesia, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Jordan, Kuwait, Libyan Arab Jamahiriya, Lebanon, Morocco, Oman, Pakistan, Qatar, Somalia, Saudi Arabia, Sudan, Syrian Arab Republic, Tunisia, United Arab Emirates and Yemen (68 Fed. Reg. 2363 (16 January 2003); 67 Fed. Reg. 77136 (16 December 2002); 67 Fed. Reg. 70526 (22 November 2002); 67 Fed. Reg. 67766 (6 November 2002)). See U.S. Immigration and Customs Enforcement, "Special registration groups and procedures", available at <http://www.ice.gov/graphics/specialregistration/archive.htm>.

¹⁰ Deputy Attorney General, Memorandum for the INS Commissioner, the FBI Director, the Director of the US Marshals Service and US Attorneys re Guidance for Absconder Apprehension Initiative, 25 January 2002, available at <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/doj/abscondr012502mem.pdf>; K. Lapp, "Pressing public necessity: The unconstitutionality of the Absconder Apprehension Initiative" (2005) 29 *New York University Review of Law and Social Change* 573, pp. 575-584.

¹¹ V. Dodd, "Asian men targeted in stop and search", *The Guardian*, 17 August 2005 (quoting the Chief Constable of the British Transport Police as follows: "We should not waste time searching old white ladies. It is going to be disproportionate. It is going to be young men, not exclusively, but it may be disproportionate when it comes to ethnic groups").

con un 118% en el caso de las personas de raza blanca. En abril de 2003, en virtud de la legislación antiterrorista, las personas de origen asiático y las de raza negra corrían respectivamente un riesgo 3,6 y 4,3 veces más elevado que las de raza blanca de ser interpeladas y registradas¹². De modo análogo, en la Federación de Rusia, los miembros de algunas minorías étnicas han sido interpelados y sometidos a controles de identidad por las fuerzas de policía, a menudo en respuesta a amenazas terroristas. Según un estudio de las prácticas adoptadas por la policía en el metro de Moscú en 2005, las personas de apariencia no eslava corrían un riesgo 21,8 veces más alto de ser interpeladas que las personas eslavas¹³.

B. Respeto de las normas de derechos humanos

Normas relativas a la no discriminación y a otros derechos humanos

38. La práctica de la utilización de perfiles terroristas suscita preocupación en lo que respecta a varias garantías de derechos humanos. En opinión del Relator Especial, las iniciativas de extracción informática de datos para la elaboración de amplios perfiles terroristas sobre la base de características colectivas como son la religión y el origen nacional pueden constituir una injerencia desproporcionada, y por consiguiente arbitraria, en la vida privada, cuya protección garantiza el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por esa razón, el tribunal constitucional alemán dictaminó que la iniciativa *Rasterfahndung*, descrita *supra*, vulneraba el derecho constitucional a que se respete la vida privada. El tribunal sostuvo que la utilización de perfiles con fines preventivos sólo es compatible con la obligación de proporcionalidad si de manera manifiesta existe un "peligro concreto" para la seguridad nacional o la vida humana, en vez de sólo una amenaza general como desde el 11 de septiembre de 2001¹⁴.

39. De modo análogo, el Relator Especial estima que la interpelación y el registro de personas basados en el estereotipo según el cual determinados grupos religiosos o étnicos plantean una amenaza terrorista con mayor probabilidad que otros grupos constituyen una injerencia desproporcionada y arbitraria en la libertad de circulación, garantizada por el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el derecho a la vida privada, garantizado por el artículo 17 del Pacto, o en el derecho a la libertad personal, garantizado por su artículo 9.

40. Además, el Relator Especial observa que toda práctica de utilización de perfiles terroristas basada en la raza, el origen étnico o nacional o la religión presuntos de las personas planteará la cuestión de determinar si es conforme con el principio de no discriminación. El Relator Especial estima que la cuestión de la discriminación merece especial atención, habida cuenta de su pertinencia en relación con las diferentes modalidades de elaboración de perfiles terroristas. Al Relator Especial le preocupa la posibilidad de que el establecimiento de perfiles basados en

¹² Home Office, *Statistics on Race and the Criminal Justice System - 2003* (2004), p. 28 and *ibid.* 2004 (2005), p. 33.

¹³ Open Society Justice Initiative and JURIX, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro* (2006).

¹⁴ BVerfG, 1 BvR 518/02; see note 4 above.

estereotipos suscite sentimientos de hostilidad y xenofobia en el público general hacia las personas de determinado origen étnico o confesión religiosa.

41. Entre las garantías de los artículos 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos figura la prohibición de la discriminación por motivos de raza, origen nacional y religión. La discriminación por motivos de raza y origen nacional o étnico también está prohibida por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que en su artículo 5 prohíbe expresamente la discriminación racial con respecto al "derecho a la igualdad de tratamiento en [...] todos los [...] órganos que administran justicia" y a "circular libremente"¹⁵. Además, la prohibición de la discriminación por motivos de raza y religión se acepta por lo general como norma imperativa de derecho internacional que no se podrá derogar mediante tratado o por aquiescencia¹⁶. Esta opinión viene confirmada por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el párrafo 1 de su artículo 4, en el que se deja bien claro que el derecho a no ser discriminado por motivos de raza y religión nunca podrá suspenderse, ni siquiera en situaciones de emergencia pública proclamada oficialmente. Estas obligaciones vinculantes de no discriminación han sido corroboradas y complementadas por una serie de normas internacionales y regionales. El Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, por ejemplo, dispone que estos funcionarios "mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas", incluido el derecho a la no discriminación¹⁷. De modo análogo, el Código Europeo de Ética Policial, del Consejo de Europa, recomienda que "la policía lleve a cabo sus funciones de manera justa, guiándose en particular por los principios de imparcialidad y no discriminación"¹⁸. Una disposición concretamente dirigida contra la utilización de perfiles basados en características raciales figura en el Programa de Acción aprobado en 2000 en la Conferencia Mundial contra el Racismo, en la que se insta a los Estados a que "elaboren, apliquen y hagan cumplir medidas eficaces para eliminar el fenómeno conocido comúnmente como "establecimiento de perfiles raciales"¹⁹.

42. El Relator Especial observa que varios órganos internacionales y regionales de derechos humanos han puesto de relieve el riesgo de discriminación que conllevan los esfuerzos de las autoridades encaminados a luchar contra el terrorismo. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha pedido a los Estados que velen "por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a las

¹⁵ ICERD, article 5 (a) and (d) (i); see also articles 1 (1), 2 (1) (a).

¹⁶ See Vienna Convention on the Law of Treaties, article 53.

¹⁷ Code of Conduct for Law Enforcement Officials, General Assembly resolution 34/169, 17 December 1979, article 2 and its Commentary (a).

¹⁸ Recommendation Rec (2001)10 of the Committee of Ministers to member States on the European Code of Police Ethics, 19 September 2001, Appendix, Explanatory Memorandum, article 40.

¹⁹ Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance (A/CONF.189/12), Programme of Action, para. 72.

caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos"²⁰. El Relator Especial comparte esa opinión y estima que ello debe aplicarse igualmente a la elaboración de perfiles de personas basados en su religión. A nivel regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en un informe sobre el terrorismo y los derechos humanos, ha advertido que "todo uso de perfiles o recursos similares por el Estado debe cumplir estrictamente con los principios internacionales que rigen la necesidad, proporcionalidad y no discriminación y debe estar sujeto a un estricto escrutinio judicial"²¹. La Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia, en su Recomendación normativa general N° 8, sobre la lucha contra el racismo al tiempo que se lucha contra el terrorismo, ha pedido a los gobiernos que velen por que no resulte ninguna discriminación de las leyes y reglamentos, o de su aplicación, en la esfera de los controles practicados por las fuerzas del orden²². Por último, la Red de expertos independientes en derechos fundamentales, de la Unión Europea, ha expresado su grave preocupación ante la utilización de perfiles terroristas: los perfiles elaborados sobre la base de características tales como la nacionalidad, la edad o el lugar de nacimiento, según advierten los expertos, "entrañan un grave riesgo de discriminación"²³.

43. El Relator Especial estima que esas declaraciones son coherentes con la jurisprudencia sentada por los órganos internacionales de derechos humanos al interpretar las garantías contra la discriminación previstas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como con la jurisprudencia de diversos órganos regionales sobre las normas respectivas que figuran en los tratados regionales de derechos humanos. Según esa jurisprudencia, una diferenciación de trato basada en criterios como la raza, el origen étnico o nacional o la religión sólo será compatible con el principio de no discriminación si esos criterios se han adoptado por motivos objetivos y razonables²⁴.

²⁰ United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation 30 on discrimination against non-citizens (2004) (see HRI/GEN/1/Rev.8) para. 10.

²¹ Inter-American Commission on Human Rights, Report on Terrorism and Human Rights (OEA/Ser.L/V/II.116), 22 October 2002, para. 353.

²² ECRI, General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism, 17 March 2004, document CRI (2004) 26.

²³ EU Network of independent experts on fundamental rights, "The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member States to the Terrorist Threats" (2003), p. 21.

²⁴ Human Rights Committee, general comment No. 18: Non-discrimination (1989), para. 13; Human Rights Committee, *Broeks v. The Netherlands*, communication No. 172/1984 (CCPR/C/OP/2), para. 13 (1990); *Belgian Linguistics Case (No. 2)* (1968) 1 EHRR (European Human Rights Reports) 252, para. 10; *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica*, Advisory Opinion OC-4/84, Inter-American Court of Human Rights (Ser. A) No. 4 (19 January 1984), para. 57.

44. El Relator Especial considera que la práctica de la elaboración de perfiles terroristas que entraña distinciones basadas en la presunta "raza" de una persona no puede justificarse por motivos objetivos y razonables, ya que parte del supuesto erróneo de que existen diferentes razas humanas y, por consiguiente, entraña inevitablemente una estereotipación que carece de fundamento al caracterizar de manera rudimentaria las presuntas razas como blanca, negra y asiática.

Prueba de la finalidad legítima y la proporcionalidad

45. En lo que respecta a las distinciones basadas en el origen nacional o étnico y la religión, se puede proceder por lo general a las dos subpruebas siguientes para determinar si existe o no una justificación objetiva y razonable. Con la primera se verá si la diferencia de trato persigue una finalidad legítima. Con la segunda se determinará si existe una relación de proporcionalidad razonable entre la diferencia de trato y la finalidad legítima que se persigue.

46. En cuanto a la primera exigencia, la finalidad de las prácticas de los agentes del orden basadas en los perfiles terroristas consiste en prevenir los ataques terroristas. A juicio del Relator Especial, esa finalidad responde a una necesidad social legítima e ineludible.

47. La cuestión decisiva consiste pues en determinar si las prácticas basadas en el establecimiento de perfiles terroristas, con el trato diferenciado que conllevan, son un medio que guarda la debida proporción con el fin perseguido. Al evaluar la proporcionalidad, según el Relator Especial, es importante determinar en primer lugar si esas prácticas constituyen un medio adecuado y eficaz para combatir el terrorismo y, en segundo lugar, la clase de efectos negativos que podrían producir.

48. Para poder utilizarlo como instrumento adecuado y eficaz en la lucha contra el terrorismo, todo perfil debería basarse en un número de características suficientemente limitado para excluir a las personas que no plantean un riesgo terrorista y, al mismo tiempo, lo suficientemente amplias para incluir a las que sí lo plantean. Sin embargo, los perfiles terroristas basados en características tales como el origen étnico o nacional y la religión son por lo general imprecisos y comprenden a veces más y a veces menos individuos de los que debieran.

49. El Relator Especial estima que el origen étnico o nacional y la religión son indicadores imprecisos, pues parten de la premisa, sumamente dudosa, de que los musulmanes y las personas de apariencia u origen medio oriental o sudasiático son particularmente propensas a participar en actividades terroristas. Según un reciente estudio sobre los terroristas islamistas detenidos o matados en los Estados occidentales, menos de la mitad de esas personas nacieron en países del Oriente Medio²⁵. De modo análogo, en el informe que contiene la versión oficial sobre los atentados con bomba perpetrados en Londres se llega a la conclusión de que, en lo que respecta

²⁵ R.S. Leiken and S. Brooke, "The quantitative analysis of terrorism and immigration: an initial exploration" (2006), 18 *Terrorism and Political Violence* 503.

al origen nacional, étnico, religioso y social de los terroristas en potencia, "no existe un perfil uniforme de utilidad para determinar quiénes son vulnerables a la radicalización"²⁶.

50. El Relator Especial observa que, en la práctica, la mayoría de los perfiles terroristas deducen indirectamente la religión de una persona a partir de su apariencia étnica y su origen nacional, ya que por lo general la pertenencia a una confesión religiosa es difícil de determinar, y en todo caso fácil de ocultar. A pesar de ello, el origen étnico o nacional es un indicador muy poco fiable de la religión. Por ejemplo, sólo el 24% de los estadounidenses árabes son musulmanes²⁷. En el Reino Unido, donde la religión musulmana se asocia a menudo con la apariencia "asiática", sólo la mitad de quienes pertenecen a este grupo étnico son realmente musulmanes²⁸. Por consiguiente, los perfiles basados en la apariencia étnica o el origen nacional se basan en una categorización doblemente excesiva. En primer lugar, muchas de las personas que responden a los criterios adoptados en el perfil no son, por ejemplo, musulmanes. En segundo lugar, la inmensa mayoría de las que *son* musulmanes, por ejemplo, no tienen naturalmente nada que ver con el terrorismo. Como consecuencia de ello, las prácticas que se sirven de perfiles terroristas atendiendo a esas características estereotipadas afectan a gran número de individuos que no tienen relación alguna con el terrorismo.

51. El Relator Especial está preocupado asimismo por el riesgo de saturación del sistema encargado de luchar contra la delincuencia como consecuencia de unos perfiles terroristas que incluyen a un número excesivo de personas. Cuanto más amplios son los perfiles, mayor es el número de personas de las que sospecha la policía, a pesar de que la inmensa mayoría de ellas no plantean por fin ningún riesgo. Como consecuencia de ello, las fuerzas del orden acaparan a veces recursos que podrían dedicarse a actividades de mayor utilidad.

52. A propio tiempo, el Relator Especial estima que los perfiles basados en el origen étnico o nacional y en la religión son además insuficientemente inclusivos, pues los agentes del orden no podrán descubrir a los terroristas potenciales que no respondan al perfil respectivo. Varias de las personas que en los últimos años tenían un alto perfil terrorista no se habrían ajustado al perfil adoptado en el programa alemán *Rasterfahndung*²⁹. Esto demuestra que es fácil escapar a los perfiles basados en el origen étnico o nacional o en la religión, pues los grupos terroristas han demostrado por lo general su habilidad para adaptar sus estrategias, recurriendo por ejemplo a mujeres y niños para cometer atentados suicidas, que no responden al estereotipo de terrorista de

²⁶ Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005, 11 May 2006, HC 1087, London, The Stationery Office, p. 31.

²⁷ Arab American Institute, *Arab American Demographics*, available at <http://www.aaiusa.org/demographics.htm>.

²⁸ House of Commons Home Affairs Committee, *Sixth Report of Session 2004-05: Terrorism and Community Relations*, 6 April 2005, HC 165-I, p. 21.

²⁹ See Privy Counsellor Review Committee, *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 Review: Report*, 18 December 2003, para. 88; R.S. Leiken, "Fair Game: Al Qaeda's New Soldiers", *The New Republic*, 26 April 2004.

sexo masculino³⁰. Por consiguiente, como lo reconocen los especialistas de la lucha contra la delincuencia, es probable que todo perfil terrorista basado en las características físicas sea contraproducente³¹.

53. El Relator Especial observa que, en consecuencia, las prácticas que utilizan perfiles basados en el origen étnico o nacional y en la religión han demostrado ser poco eficaces en la mayoría de los casos. La iniciativa alemana *Rasterfahndung* no dio lugar a una sola imputación penal por delitos relacionados con el terrorismo³². En cambio, los escasos éxitos logrados por las fuerzas de policía alemanas al descubrir a presuntos terroristas islamistas se obtuvieron por los métodos tradicionales, basados en la información de los servicios de inteligencia³³. En el Reino Unido, el recurso habitual, y étnicamente desproporcionado, a las interpelaciones y los registros apenas ha dado resultados. En 2003 y 2004, por ejemplo, se detuvo a 8.120 transeúntes en virtud del párrafo 2 de la sección 44 de la Ley de terrorismo 2000. Sin embargo, esos registros sólo dieron lugar a cinco arrestos relacionados con el terrorismo, lo cual representa una tasa de "éxito" del 0,06%. Dicho sea de paso, todos los detenidos fueron blancos³⁴. Asimismo, los controles de identidad efectuados en el metro de Moscú de que fueron objeto de manera desproporcionada las minorías étnicas resultaron ser ineficaces para prevenir delitos graves y descubrir a sus autores³⁵. Por último, en los Estados Unidos de América, la estrategia consistente en vigilar de manera especial a los inmigrantes oriundos del Oriente Medio no ha dado resultados significativos en forma de arrestos o pistas de indagación³⁶.

54. Los datos disponibles parecen indicar que la práctica de los perfiles basados en el origen étnico o nacional o en la religión es inadecuada además de ineficaz y, por lo tanto, un medio desproporcionado de lucha contra el terrorismo: afecta a miles de personas inocentes y no produce resultados concretos.

55. Además, aun cuando las clasificaciones en que se basan esos métodos guardan realmente correlación con un riesgo mayor en el caso de algunas categorías de personas, esto no significa

³⁰ See, e.g. D.D. Zedalis, *Female Suicide Bombers*, Strategic Studies Institute (2004), available at <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB408.pdf>.

³¹ D. Leppard, "Watch for women and child bombers, says Met", *Sunday Times*, 7 August 2005.

³² BVerfG, 1 BvR 518/02; see note 4 above, para. 10.

³³ See, e.g. Hessischer Landtag, *Kleine Anfrage des Abg. Hahn (FDP) vom 10.03.2004 betreffend Ergebnisse der Rasterfahndung und Antwort des Ministers des Innern und für Sport*, Drucksache 16/2042, 18 May 2004.

³⁴ Home Office, *supra*, note 13, 2004 (2005), p. 35.

³⁵ Open Society Justice Initiative and JURIX, see note 13 above, p. 34.

³⁶ U.S. General Accounting Office, see note 6 above, pp. 6 and 16; Lawyers Committee for Human Rights, *Assessing the New Normal: Liberty and Security for the Post-September 11 United States*, September 2003, p. 39.

que se justifique su utilización. Las prácticas basadas en el uso de perfiles terroristas acarrear importantes consecuencias negativas que también deben tenerse en cuenta al evaluar el grado de proporcionalidad.

Efectos negativos

56. Las prácticas que se sirven de perfiles basados en el origen étnico o nacional o en la religión pueden causar graves daños psicológicos a las personas sometidas a ellas. El Relator Especial estima que esas prácticas tienen una repercusión más seria que los métodos "neutros" empleados por los agentes del orden. Cuando la policía interpela, registra o interroga a una persona, ésta puede sentirse intimidada o humillada hasta cierto punto, pero esa experiencia tiene un efecto particularmente humillante cuando el agente del orden toma esa decisión basándose en características tales como el origen étnico o la religión.

57. El Relator Especial observa con preocupación que esas experiencias individuales pueden repercutir de manera negativa en determinados grupos de personas. Al elaborar perfiles terroristas se señalan ciertas personas a la atención de los agentes del orden simplemente porque poseen una serie de características colectivas, lo cual contribuye a que se considere sospechosos a determinados individuos por el hecho mismo de tener en común esas características. A su vez, esa estigmatización puede provocar un sentimiento de alienación en los grupos así caracterizados.

58. El Relator Especial considera que la victimización y la alienación de determinados grupos étnicos y religiosos pueden tener importantes consecuencias negativas en la lucha contra la delincuencia, pues suscitan una profunda desconfianza en la labor de la policía. En el Reino Unido, la Jefatura de Policía Metropolitana ha señalado "la enorme repercusión negativa" de las interpellaciones y registros practicados por los agentes en las relaciones comunitarias: "Han aumentado el grado de desconfianza en nuestra policía; han suscitado profundos rencores raciales y étnicos contra la policía; ha suprimido fuentes de información sobre las comunidades, de gran utilidad para los servicios de inteligencia"³⁷. La falta de confianza mutua entre la policía y las comunidades puede tener efectos particularmente desastrosos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. La obtención de información por los servicios de inteligencia es decisiva para el éxito de las operaciones de carácter principalmente preventivo de los agentes del orden. Por consiguiente, si los terroristas latentes presentes en algunos países, como sus gobiernos afirman, son probablemente hombres de confesión musulmana procedentes del Oriente Medio y del Asia meridional, sería sumamente importante que los organismos encargados de hacer cumplir la ley pudieran beneficiarse de la cooperación de las comunidades correspondientes. Para ser eficaces, las políticas de lucha contra el terrorismo tendrían que reforzar la confianza mutua entre la policía y las comunidades.

C. Prácticas idóneas y alternativas a la utilización de perfiles

59. A pesar de las preocupaciones de derechos humanos señaladas anteriormente, el Relator Especial considera que no siempre está prohibida en la lucha contra el terrorismo la utilización

³⁷ House of Commons Home Affairs Committee, *Written Evidence: Memorandum submitted by the Metropolitan Police Authority*, 8 July 2004.

de perfiles que incluyan criterios como el origen étnico o nacional y la religión. En caso de que, en el contexto de una investigación sobre un acto terrorista ya cometido, existan motivos razonables para pensar que el sospechoso responde a un determinado perfil descriptivo, está justificado basarse en características tales como la apariencia étnica, el origen nacional o la religión. Del mismo modo, esos elementos pueden utilizarse para orientar la labor de investigación cuando se disponga de información concreta que sugiera que una persona que responde a esas características está preparando un acto terrorista. Sin embargo, la situación es diferente en el caso de la lucha preventiva contra el terrorismo que no esté basada en información de los servicios de inteligencia. Aunque los perfiles utilizados para esa labor pueden incluir características de comportamiento o psicológicas, el Relator Especial considera que no pueden basarse en estereotipadas generalizaciones según las cuales determinados grupos étnicos o religiosos plantean mayores riesgos terroristas que otros.

60. El Relator Especial considera que, en cualquier caso, los perfiles basados en patrones de comportamiento son considerablemente más eficaces que los basados en el origen étnico o nacional o la religión. Por ejemplo, la experiencia del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos pone de relieve la importancia de centrarse en el comportamiento. A finales del decenio de 1990, el Servicio de Aduanas dejó de utilizar en los registros en busca de drogas un perfil que se basaba, entre otros factores, en el origen étnico y el género³⁸. En lugar de ello se dieron instrucciones a los agentes de aduanas para que se basaran en las técnicas de observación, el análisis de los comportamientos y la información de los servicios de inteligencia³⁹. Ese cambio de política dio lugar a un aumento de más del 300% en la proporción de registros en los que se descubrieron drogas⁴⁰. El Relator Especial estima que el comportamiento es un indicador igualmente significativo en el contexto del terrorismo. Por lo tanto, insta a los Estados a que se aseguren de que los agentes del orden utilizan en las actividades preventivas contra el terrorismo perfiles basados en el comportamiento, en lugar de características étnicas o religiosas. Al mismo tiempo, el Relator Especial recuerda a los Estados que los indicadores de comportamiento deben aplicarse de manera neutra y no deben utilizarse como meros indicios indirectos del origen étnico o nacional o de la religión.

61. No obstante, puede que no siempre sea posible que los organismos encargados de la aplicación de la ley se basen en informes concretos de los servicios de inteligencia o en indicadores de comportamiento útiles en el contexto de la labor preventiva contra el terrorismo. El Relator Especial considera que en esas situaciones los controles deben ser universales y afectar a todos por igual. Cuando se considere que el costo de los registros indiscriminados es demasiado alto, los objetivos para llevar a cabo inspecciones más minuciosas deben elegirse aleatoriamente, y no tomando como base la etnia o la religión. De hecho, eso es lo que las compañías aéreas ya hacen habitualmente. Al contrario de lo que ocurre con la utilización de

³⁸ U.S. General Accounting Office, *U.S. Customs Service: Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results* (2000), GAO/GGD-00-38, pp. 10-15.

³⁹ *Ibid.*, pp. 5-6 and 16.

⁴⁰ Lamberth Consulting, "Racial profiling doesn't work", available at <http://www.lamberthconsulting.com/about-racial-profiling/racial-profiling-doesnt-work.asp>.

perfiles, es imposible que los terroristas puedan eludir los registros aleatorios, que, por lo tanto, pueden ser más eficaces que la utilización de perfiles⁴¹.

62. El Relator Especial recuerda a los Estados que para que las medidas antiterroristas sean eficaces es esencial que haya buenas relaciones con las comunidades. Las operaciones antiterroristas eficaces dependen de que se cuente con la cooperación de las comunidades donde viven los sospechosos. Por lo tanto, el Relator Especial pide a los Estados que fomenten las iniciativas policiales comunitarias encaminadas a establecer lazos de confianza entre los organismos encargados de aplicar la ley y los grupos étnicos y demás comunidades. La utilización de perfiles basados en el origen étnico o nacional y la religión pueden ser contraproducentes al dar lugar a que las comunidades no cooperen con las fuerzas del orden y, por lo tanto, dificultar la obtención efectiva de información.

III. LOS ATENTADOS SUICIDAS COMO FORMA DE TERRORISMO

A. Introducción

63. El Relator Especial es consciente de que los Estados tienen la obligación de proteger la vida y la seguridad de todos sus habitantes previniendo los actos terroristas. Ciertas medidas preventivas, como la elaboración de perfiles, que se han tratado en el capítulo anterior del presente informe ocupan un lugar cada vez más importante entre esas actividades, en el plano tanto nacional como internacional. Los atentados terroristas suicidas plantean un problema especial en la adopción de medidas antiterroristas que sean a la vez eficaces y compatibles con los derechos humanos⁴².

64. Desde el 11 de septiembre de 2001, los atentados suicidas han recibido una atención cada vez mayor, tanto en los sistemas de seguridad de los Estados como en el debate público sobre el terrorismo. Los Estados, en sus actividades de lucha contra el terrorismo, han abierto simultáneamente nuevas vías para interpretar viejas leyes y han promulgado otras nuevas para aumentar las posibilidades de actuación de los agentes del Estado y otro personal de seguridad para identificar y prevenir atentados suicidas⁴³. Al Relator Especial le preocupa el desfase cada vez mayor entre las medidas adoptadas por muchos Estados y las pruebas empíricas que permiten determinar qué tipo de peligro representan efectivamente los ataques suicidas y qué métodos pueden considerarse realmente apropiados.

⁴¹ See J.L. Rhee, "Rational and constitutional approaches to airline safety in the face of terrorist threats" (2000) 49 *DePaul Law Review* 847, p. 870; National Research Council, *Measuring Racial Discrimination* (2004), p. 200.

⁴² Reetta Toivanen, "Legal anthropological perspectives on international human rights and the war on terror", paper presented at the Conference of the European Association for Social Anthropology, Bristol, United Kingdom, 18 to 21 September 2006.

⁴³ See, Stefanie Schmal, "The prosecution of terrorists in national law", in Harald C. Scheu (ed.), *Legal Aspects of Counter-Terrorism*, Prague, 2005, pp. 155-175; and John Collins, Ross Glover (eds.), *Collateral Language*, New York, 2002.

65. Un atentado suicida es una forma de terrorismo en la que, como es de prever, su autor muere al cometerlo. Sin embargo, el verdadero propósito de los atentados suicidas no es el suicidio, sino matar y herir al máximo número de personas⁴⁴. Quienes se suicidan por motivos políticos pueden hacerlo como una forma de protesta, sin poner en peligro la vida de los demás. Sacrificar la propia vida puede también ser un método de guerra deliberadamente elegido entre las partes en un conflicto armado. Según las circunstancias, ese proceder puede ser lícito o contrario al derecho internacional humanitario. Sin embargo, como forma de terrorismo, el objetivo de los atentados suicidas son los "civiles", es decir, transeúntes o miembros de la población general o de algún sector de ella. La finalidad de los atentados terroristas suicidas que causan un elevado número de víctimas civiles y atraen toda la atención de los medios de información es producir un efecto psicológico negativo en toda una población y en ámbitos más amplios⁴⁵. Los atentados suicidas como forma de terrorismo son siempre moralmente injustificables.

66. El Relator Especial observa que en el contexto de la lucha contra el terrorismo se utiliza habitualmente un lenguaje bélico, y previene contra esta práctica, que con frecuencia produce incertidumbre en cuanto a la obligación de los Estados de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Esta advertencia es necesaria también en relación con los atentados suicidas como forma concreta de terrorismo.

67. Los atentados terroristas suicidas tienen a menudo una finalidad política⁴⁶. Se han utilizado para reaccionar contra la ocupación extranjera o contra importantes operaciones militares. Los ataques suicidas se utilizan como forma de presión para que la sociedad contra la que van dirigidos exija a su gobierno un cambio de política⁴⁷. Más generalmente, se utilizan para cambiar las relaciones de poder y, en última instancia, para cambiar el orden mundial⁴⁸. Aunque los autores de atentados suicidas invocan a veces argumentos religiosos en su retórica para cometerlos, su objetivo principal es generalmente laico y político⁴⁹.

⁴⁴ "The logic of suicide terrorism", an interview with Robert Pape in *The American Conservative*, 18 July 2005.

⁴⁵ Yoram Schweitzer, "Suicide terrorism: developments and characteristics", 21 April 2000, <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=112>.

⁴⁶ As Peter Waldmann has pointed out, see *Terrorismus - Provokation der Macht*, München, 1998.

⁴⁷ Martha Crenshaw, "Suicide Terrorism in Comparative Perspective", in *Countering Suicide Terrorism*, I. Herzilya, The International Policy Institute for Counter-Terrorism, 2002; Rohan Gunaratna, "The LLTE and suicide terrorism", *Frontline*, vol. 17, issue 3, February 2000. See online at www.flonnet.com/fl1703/17031060.htm.

⁴⁸ See, Schweitzer, op. cit., p. 49.

⁴⁹ Some authors stress however that the analysis of Al-Qaida must be understood in the framework of Islam. See e.g. Tilman Seidensticker, "Der religiöse und historische Hintergrund

68. Cabe hacer una distinción entre las finalidades interna y externa de los ataques suicidas. En el plano interno, los ataques suicidas con bombas pueden utilizarse para buscar de manera activa una solución política en su país o región. Ejemplos típicos de esta clase de actos son los ataques terroristas suicidas palestinos en Israel y los de los Tigres tamiles en Sri Lanka. Los atentados terroristas suicidas en el exterior son aquellos en los que los autores actúan fuera de su territorio nacional, como por ejemplo los ataques masivos del 11 de septiembre de 2001. El terrorismo suicida en el exterior trata de cambiar las relaciones de poder dominantes en el mundo y, en última instancia, cambiar el orden mundial.

69. Los ataques terroristas suicidas se producen también a menudo en el contexto de conflictos armados. Ejemplos históricos del recurso a ataques suicidas como método de guerra son los kamikazes japoneses al final de la segunda guerra mundial y, más recientemente, los Tigres tamiles de Sri Lanka⁵⁰. Muchos de los autores palestinos de atentados suicidas los cometieron por considerar que Palestina es un país obligado a existir en circunstancias equiparables a las de la guerra y entendían esos atentados como actos de defensa militar⁵¹. Sin embargo, el Relator Especial pone de nuevo de relieve que lo que hace que un ataque suicida sea un acto de terrorismo, incluso durante un conflicto armado, es que el objetivo sean civiles.

70. El Relator Especial observa que los atentados suicidas con bombas se producen en varios contextos políticos y religiosos. Sin embargo, la función que desempeña la religión, y especialmente el islam, en los atentados suicidas ha suscitado gran atención en los últimos años. Algunos investigadores han señalado que los autores musulmanes de atentados suicidas mantienen que su ideología y sus actos se basan en la religión. Un examen más detenido de los casos individuales demuestra que una organización terrorista típica que recurre a atentados suicidas se nutre más de las ideologías de liberación nacional del siglo XIX que de cualquier tradición islámica⁵². Independientemente de la justificación que quiera darse a los ataques suicidas, sus ideologías, simbolismo, lenguaje y estructuras organizativas son parecidos a los de las luchas anticoloniales⁵³.

des Selbstmordattentats im Islam”, in Hans Kippenberg/Tilman Seiensticker (eds.). *Terror im Dienste Gottes*, Frankfurt a.M., 2004.

⁵⁰ Joseph Croituru, *Der Märtyrer als Waffe*, Frankfurt a.M.: dtv, 2003.

⁵¹ Mark Juergensmeyer, *Terror in the Mind of God: The global rise of religious violence*, Berkeley, University of California Press, 2000. See also Raid Sabbah, *Der Tod ist ein Geschenk - Die Geschichte eines Selbstmordattentäters*, München, Dromer, 2002.

⁵² Anne Marie Oliver and Paul Steinberg, *The Road to Martyrs' Square: A journey into the world of the suicide bomber*, Oxford University Press, 2005.

⁵³ Mali Soibelman, “Palestinian suicide bombers”, in *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, No. 1/2004.

71. Algunos estudios relacionan claramente el apoyo y la aceptación de los atentados suicidas con el islamismo político⁵⁴. Según esos estudios, cuanto mayor sea el grado de compromiso con el orden mundial islamista, más probabilidades hay de que la gente apruebe el terrorismo suicida, mientras que la situación económica o el nivel de educación son determinantes marginales⁵⁵. Otros investigadores razonan en la dirección opuesta y observan que las creencias religiosas pueden tanto alentar como desalentar los atentados suicidas⁵⁶. Otros investigadores han explicado que tras los atentados suicidas con bombas hay motivaciones personales relacionadas con experiencias traumáticas vividas durante la infancia, como en el caso de los niños que han visto cómo sus padres eran humillados por militares o de los que han sido violados por personas que representaban al Estado, y niños incapaces de adoptar por sí mismos decisiones que hagan desaparecer su sentimiento de humillación. En esas situaciones, el martirio religioso o casi religioso puede ser entendido como una oportunidad de salvar el honor familiar⁵⁷. En esas circunstancias puede resultar fácil reclutar jóvenes dispuestos a cometer atentados suicidas, que consideran una manera de escapar de una situación desesperada⁵⁸.

72. De acuerdo con las fuentes disponibles, un porcentaje bastante elevado de autores de atentados suicidas, entre el 15 y el 30%, son mujeres. Éstas se hallan integradas en todas las organizaciones, aun cuando en algunas su situación es muy discutida⁵⁹. Las medidas de seguridad que descartaban que la mujer pudiera cometer actos terroristas han fracasado espectacularmente. Otro problema adicional es que las mujeres que van a cometer un atentado suicida simulan a menudo estar embarazadas y, por su apariencia vulnerable, logran pasar con más facilidad los controles de seguridad⁶⁰.

73. Al igual que sucede con otras medidas antiterroristas, la labor preventiva y la recogida de información son una parte considerable de las actividades de los Estados en la lucha contra el terrorismo. En el contexto de los atentados suicidas con bombas, la cuestión de los terroristas

⁵⁴ Simon Haddad, “A comparative study of Lebanese and Palestinian perception of suicide bombing: The role of militant Islam and socio-economic status”, in *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 45 (5), pp. 337-363.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Diego Gambetta, ed., *Making Sense of Suicide Missions*, Oxford University Press, 2005.

⁵⁷ Michael Bond, “The making of a suicide bomber”, *New Scientist*, 15 May 2004, quoted in Mia Bloom, “Mother.Sister.Daughter.Bomber: Why women become suicide bombers” *Bulletin of the Atomic Scientists*, November/December 2005, vol. 61, issue 6, pp. 54-62, here at p. 57.

⁵⁸ Nasra Hassan writings, e.g. *The New Yorker*, 19 November 2001.

⁵⁹ Mia Bloom, op. cit., footnote 57; Rosemarie Skaine, *Female Suicide Bombers*, McFarland, Jefferson, N.C., 2006; Julia Jusik, *Die Bräute Allahs: Selbstmordattentäterinnen aus Tschetschenien*, St. Pölten, 2005.

⁶⁰ Audrey Kurth Cronin, “Terrorist and suicide attacks”, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress, 28 August 2003 p. 12-15.

latentes ha suscitado una atención considerable. En el debate sobre este tema se ha proyectado ampliamente la imagen de personas que viven como cualesquiera otros ciudadanos, con un buen nivel de instrucción y bien integradas en la sociedad moderna, y que de repente pueden transformarse en terroristas⁶¹. Esos terroristas latentes, a los que se considera como extraños, como "los otros" y como posibles autores de atentados suicidas, son objeto de grandes especulaciones en cuanto a su identidad y la motivación de sus actos. Sin embargo, la investigación es todavía escasa en lo que respecta a los factores subyacentes que llevan a las personas a recurrir al terrorismo y, especialmente, a cometer atentados suicidas con bombas. Como se ha demostrado antes en relación con la utilización de perfiles, ni las características sociales, ni las nacionales, étnicas o religiosas son una base para predecir que una persona va a participar en actividades terroristas.

B. Políticas de tirar a matar

74. El Relator Especial observa que los atentados suicidas con bombas plantean un problema especialmente difícil en la lucha contra el terrorismo, ya que pueden causar la pérdida de muchas vidas humanas y son sumamente difíciles de predecir y prevenir. Además, esos atentados son una forma poco costosa de terrorismo y pueden obtener un considerable apoyo de la comunidad. Las organizaciones que planifican los atentados suicidas no podrían reclutar candidatos ni mantenerse sin el consentimiento de gran parte de la sociedad⁶². Aunque el reclutamiento de los miembros de las organizaciones terroristas puede ser muy agresivo, los candidatos para cometer atentados suicidas son en su mayoría voluntarios⁶³.

75. El Relator Especial observa que muchos Estados están tratando de dotarse de una gran libertad de acción para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos y han permitido la adopción de medidas excepcionales contra los ataques suicidas con bombas como forma de terrorismo especialmente difícil de prevenir. Las técnicas de vigilancia, los bancos de datos y la recogida de información, el endurecimiento de las leyes y los procedimientos relativos a los refugiados y la inmigración, el "cribado" de datos y la elaboración de perfiles son algunas de las técnicas de lucha contra el terrorismo que persiguen también la finalidad de prevenir esos atentados. Dado que un porcentaje considerablemente amplio de los autores de atentados suicidas son mujeres, éstas han pasado a ser también el punto de mira de las medidas destinadas a prevenir esos atentados. En el contexto de la prevención de los atentados suicidas con bombas, los Estados deberían prestar especial atención a las garantías de derechos humanos relacionadas con el género.

⁶¹ Sabina Magliocco, "The opposite of right society: Witches, terrorist and the discourse of evil", in R. Bendix and J. Bendix, eds., *Ethnologia Europaea*, "Sleepers, moles and martyrs", vol. 33:2, pp. 13-22, here p. 13; see also the discussion of the concept in Marianne Gullestad, "Mohammed Atta and I: Identification, discrimination and the formation of sleepers", in *European Journal of Cultural Studies*, vol. 6 (4), 2003, pp. 529-548.

⁶² See Kurth Cronin, *op. cit.*, p. 8.

⁶³ Wolfgang Schmidbauer elaborates on this from a psychoanalytical perspective in *Der Mensch als Bombe*, Rowohlt, 2003. See also Cronin, *op. cit.*, p. 6.

76. El Relator Especial observa con preocupación que muchos Estados, por ejemplo los Estados Unidos de América, Myanmar, Nigeria, el Reino Unido y Turquía emplean estrategias legislativas para ampliar los poderes de la policía para actuar contra posibles autores de atentados suicidas con bombas⁶⁴. De hecho, ya se ha causado la muerte de varias personas inocentes. El relator insiste en que el uso de fuerza letal por los agentes del orden debe reglamentarse en el marco de la normativa de derechos humanos y su estricto principio de necesidad.

77. El Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias ha señalado en varias de sus comunicaciones con los gobiernos la reticencia cada vez mayor a respetar el derecho a la vida como un derecho humano que no admite suspensión⁶⁵. Varios gobiernos han adoptado su propia interpretación de lo que significa el recurso a la fuerza extrema. Expresiones como "matar de manera selectiva" o "tirar a matar" se utilizan para delimitar un nuevo enfoque -aprobado oficialmente- de la lucha contra el terrorismo⁶⁶. Como señaló en 2006 el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, la normativa de derechos humanos permite el recurso a la fuerza letal cuando sea indispensable para salvar otras vidas humanas. En su comunicación con Nigeria, ese Relator Especial subrayó que se debería insistir en la proporcionalidad, en el empleo de la fuerza letal únicamente como último recurso y sólo "cuando sea estrictamente inevitable a fin de proteger vidas humanas" (véase A/HRC/4/20/Add.1). Se recordó al Gobierno de Myanmar que las "políticas de disparar a discreción" son una amenaza grave y duradera contra los enfoques de aplicación de la ley basados en los derechos humanos y que los agentes del orden deberían, en la medida de lo posible, utilizar medios no violentos antes de recurrir a la fuerza y al uso de armas de fuego.

78. A juicio del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, nunca debería utilizarse la retórica de "tirar a matar". Esa retórica entraña el riesgo de transmitir el mensaje de que las normas legales han sido sustituidas por una autorización para matar vagamente definida. El Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado por la resolución 34/169 de la Asamblea General, y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobados por el octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (1990) subrayan de manera sucinta la función limitada de la fuerza letal en todas las operaciones de mantenimiento del orden. Esos instrumentos son también

⁶⁴ Terrorism Act 2006, received Royal Assent on 30 March 2006; USA Patriot Act, of 24 October 2001 (Pub.L.No. 107-56, H.R. 3162), 107th Congress.

⁶⁵ Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Principle 9: "In any event, intentional lethal use of firearms may only be made when strictly unavoidable in order to protect life." Regarding shoot-to-kill policies, see also the report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (E/CN.4/2006/53), paras. 44-54.

⁶⁶ See Myanmar's supposed use of a shoot-on-sight policy in Kayin State against the opposition, or Nigeria's such policy against the supposed armed robbers in Umuhai in Abia State. After the London metro bombing, the British police shot down an innocent person and reported it as a regrettable security measure error.

adecuados en lo que respecta a los atentados suicidas como forma de terrorismo. No se necesitan nuevas normas sobre el uso de armas de fuego para impedir los atentados terroristas suicidas. La retórica de tirar a matar tan sólo sirve para dejar de lado las normas legales claras mediante una autorización para matar vagamente definida, que puede producir confusión entre los agentes del orden, pone en peligro a personas inocentes y facilita los errores al tiempo que se eluden los verdaderos problemas que plantea una amenaza concreta (ibíd., párr. 45). En relación con la cuestión del uso proporcionado de la fuerza por los agentes del orden, véase también el informe a la Asamblea General del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (A/61/311, párrs. 33 a 45).

C. Consideraciones del Relator Especial

79. Tras examinar la documentación existente, el Relator Especial considera que falta información precisa sobre el fenómeno del terrorismo suicida. Es necesario que los gobiernos evalúen detenidamente las repercusiones en los derechos humanos y la eficacia de las medidas adoptadas para impedir los atentados suicidas con bombas. La utilización de perfiles de posibles terroristas suicidas con bombas tomando como base imágenes estereotipadas de personas marginadas y fanáticas proclives a ser manipuladas no sólo entraña un riesgo de discriminación sino que también puede encauzar mal la labor destinada a impedir los atentados suicidas. La investigación parece indicar que el terrorista suicida típico no responde a la imagen que se tiene de un asesino ni de un miembro de una confesión religiosa, sino más bien a la de una persona políticamente consciente y que podría integrarse en un movimiento de base para promover algo en lo que cree⁶⁷.

80. Los grupos terroristas seguirán reclutando gente mientras puedan ofrecer a personas marginadas la ilusión de que hay una salida para su situación desesperada. Tanto los países afectados como otros que participan en la cooperación para el desarrollo deben realzar el papel de las mujeres y los niños, atender sus necesidades y proteger y promover sus derechos humanos: la mejor manera de luchar contra el terrorismo es conseguir que las organizaciones terroristas sean menos atractivas para los hombres y las mujeres⁶⁸. Los países afectados deben ofrecer otros medios para conseguir cambios políticos y sociales mediante un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos⁶⁹.

⁶⁷ Robert Pape has collected 462 profiles of suicide bombers since the 1980s. See Pape, *Dying to Win*, Random House, New York, 2005 and “The strategic logic of suicide terrorism”, *American Political Science Review*, 97, 343-361.

⁶⁸ See Bloom, op. cit., note 57. See also Mia Bloom, “Devising a theory of suicide terror”, in Pape, *Dying to Kill*.

⁶⁹ The Council of Europe Committee of Ministers instructed its Committee of Experts for the “European Year of Citizenship through Education” (CAHCIT) to discuss how human rights education could contribute to international action against terrorism. The response was that young people must be equipped with means of playing an active role in democratic life and in the exercise of their rights and responsibilities in the society (paragraph 12 v (e) of the recommendation). See “Combating terrorism through culture”, recommendation 1687 (2004) (Parliamentary Assembly Doc. 10689, 30 September 2005).

81. Los datos de que se dispone parecen indicar que las leyes de asilo e inmigración restrictivas, las prácticas consistentes en utilizar perfiles basados en la religión, la nacionalidad o el origen étnico, el aumento de la presencia militar, la vigilancia desproporcionada de lugares públicos y el control de las llamadas telefónicas, de los mensajes de texto (SMS) y del correo electrónico son medidas inadecuadas e ineficaces, a la vez que desproporcionadas, para luchar contra el terrorismo. Los atentados suicidas con bombas parecen obedecer a razones políticas y socioeconómicas más que a motivaciones religiosas o étnicas. En las situaciones en que los gobiernos temían ser objeto de atentados ha habido reacciones en contradicción clara con el principio de proporcionalidad. Esas reacciones son criticables de acuerdo con la normativa internacional de derechos humanos.

82. La Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, aprobada por la Asamblea General en su resolución 60/288, de 8 de septiembre de 2006, enumera las siguientes condiciones que propician la propagación del terrorismo: 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 los derechos humanos, la discriminación por motivos étnicos, nacionales y religiosos, la exclusión política, la marginación socioeconómica y la falta de buena gobernanza. La Estrategia pide que se adopten medidas para combatir esas condiciones, reconociendo al mismo tiempo que ninguna de esas condiciones puede excusar ni justificar los actos de terrorismo. El Relator Especial reitera esas declaraciones y subraya la necesidad de abordar también las mencionadas condiciones para prevenir el terrorismo suicida.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Utilización de perfiles

83. Las prácticas consistentes en utilizar en la lucha contra el terrorismo perfiles basados en la "raza" son incompatibles con los derechos humanos. La utilización de perfiles basados en el origen étnico o nacional o en la religión implica dar un trato diferente a grupos comparables de personas. Ese trato diferente sólo es compatible con el principio de no discriminación si es un medio proporcionado para luchar contra el terrorismo. Generalmente, la práctica consistente en la utilización de perfiles basados en el origen étnico o nacional o en la religión incumplen ese riguroso requisito de la proporcionalidad: no sólo es un medio inadecuado e ineficaz para identificar posibles terroristas, sino que también entraña considerables consecuencias negativas que pueden hacer que esas medidas sean contraproducentes en la lucha contra el terrorismo.

84. El Relator Especial recomienda como alternativas preferibles que los controles de seguridad sean universales o aleatorios, en lugar de basados en perfiles. Los controles universales o aleatorios no son discriminatorios y, al mismo tiempo, es más difícil que los terroristas puedan eludirlos y son por lo tanto más eficaces que las medidas basadas en perfiles.

85. Cuando los Estados, en sus actividades de lucha contra el terrorismo, se propongan recurrir a medidas basadas en la utilización de perfiles, el Relator Especial recomienda que

esas medidas se basen en el comportamiento individual y no en las características étnicas o religiosas.

86. El Relator Especial recomienda que los Estados establezcan normas claras y estrictas en lo que respecta a los medios que los agentes del orden pueden emplear o no en su labor de investigación en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Esas directrices deberían establecer claramente que criterios tales como el origen étnico o nacional o la religión únicamente pueden utilizarse en muy pocas circunstancias, a saber, para establecer perfiles *descriptivos* o en los casos en que la información obtenida por los servicios de inteligencia haga pensar que alguien que responde a esas características está preparando un atentado terrorista. Además, esas normas deberían dejar claro que cualquier práctica de utilización de perfiles en la lucha contra el terrorismo que restrinja la libertad de circulación, el derecho a la libertad o el derecho a la vida privada -independientemente de los criterios en que se base- deberá ajustarse estrictamente al principio de proporcionalidad.

87. El Relator Especial pide a los Estados que velen por que la utilización de perfiles en la lucha antiterrorista por las fuerzas del orden sea claramente documentada y supervisada. Así pues, se deberá exigir a los agentes del orden que mantengan un registro en el que consten las interpelaciones y los controles efectuados en el contexto de la lucha antiterrorista, con indicación del resultado de las interpelaciones. Esa información no sólo es fundamental para garantizar una supervisión efectiva e independiente de las prácticas empleadas en la lucha contra el terrorismo por las fuerzas del orden, sino que también puede ser útil para hacer un análisis interno de la eficacia de esas prácticas. En esos registros puede incluirse información sobre el origen étnico o la religión, aunque siempre con sujeción a salvaguardias tales como que la obtención de esa información provenga de las personas interesadas y separadamente de la injerencia original.

88. El Relator Especial insta a los Estados a que establezcan sistemas transparentes e independientes de supervisión de las fuerzas del orden para garantizar que las prácticas antiterroristas se ajusten a las normas de derechos humanos y a las directrices operacionales. Los Estados deben también prever medios eficaces para exigir que los agentes del orden rindan cuentas en caso de violaciones de derechos humanos, incluidas las que se cometan en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

89. El Relator Especial pide a los Estados que elaboren y apliquen un sistema de capacitación de los agentes del orden que incluya instrucciones claras respecto de los elementos que pueden utilizar legítimamente para establecer perfiles en la lucha antiterrorista, así como un componente sustancial de capacitación sobre los derechos humanos y la no discriminación. Es importante que en esa capacitación de los agentes del orden se establezca claramente que la utilización de perfiles basados en generalizaciones estereotipadas según las cuales determinados grupos étnicos o religiosos plantean un mayor riesgo terrorista que otros es no sólo inaceptable sino también ineficaz e incluso contraproducente.

B. Atentados suicidas

90. Los atentados suicidas como forma concreta de terrorismo dificultan considerablemente la adopción de medidas antiterroristas que sean al mismo tiempo eficaces y compatibles con los derechos humanos. Las respuestas de los Estados al riesgo

de atentados suicidas demuestran de manera dramática el riesgo inherente a la utilización de perfiles. Junto con las políticas de "tirar a matar" u otras formas de relajación de las normas sobre el uso de armas de fuego, la utilización de perfiles puede dar lugar a que mueran personas totalmente inocentes.

91. El Relator Especial recomienda que se respeten escrupulosamente las normas internacionales en vigor sobre el uso de armas de fuego por los agentes del orden y que se imparta capacitación sistemática a ese respecto. Además, también en el contexto de la prevención de los atentados suicidas, el Relator Especial reitera su recomendación de que se apliquen controles de seguridad universales o aleatorios en lugar de medidas basadas en la utilización de perfiles.

92. El Relator Especial subraya que las medidas antiterroristas deben evaluarse continua y cuidadosamente para garantizar que respeten los derechos humanos. Asimismo, en el contexto de la prevención de los atentados terroristas suicidas, debería prestarse especial atención al trato que se da a las mujeres, y especialmente a las embarazadas, con miras a su seguridad e integridad, en las medidas de lucha contra el terrorismo, ya que existe el riesgo de que una nueva oleada de medidas antiterroristas pueda dirigirse específicamente contra las mujeres, y especialmente contra las embarazadas.

93. Los Estados deberían impartir capacitación adecuada a todo el personal encargado de la aplicación de la ley, incluido el de las empresas privadas de seguridad, y garantizar de esta manera que los derechos humanos orientan las medidas antiterroristas y no al contrario. Los servicios de inteligencia deben abordar urgentemente las complejas cuestiones culturales y socioeconómicas que plantean los atentados suicidas y el terrorismo en general.

94. El Relator Especial observa asimismo que la investigación científica para explicar el fenómeno del terrorismo suicida es insatisfactoria. Deben dedicarse más recursos para investigar tanto las condiciones que propician la propagación de los atentados suicidas como los métodos empleados por los Estados y otros agentes para combatir esa forma de terrorismo.

95. El Relator Especial alienta a las ONG en sus esfuerzos encaminados a reducir las diferencias existentes entre los grupos que pueden verse tentados a recurrir al terrorismo y la mayoría de la población, por ejemplo en el Afganistán, Israel y Sri Lanka.

96. El Relator Especial insta a los Estados a que participen en los esfuerzos mundiales de consolidación de la paz y a que sensibilicen a sus ciudadanos acerca de las normas de derechos humanos en vigor y de los métodos legítimos para reaccionar ante las violaciones de los derechos humanos. Entre esos esfuerzos figura la generalización de la enseñanza de los derechos humanos a todos los sectores de la población en sus territorios.

97. Por último, el Relator Especial exhorta a los Estados a que mejoren sus métodos destinados a combatir las condiciones que propician los atentados suicidas. Ello presupone manifiestamente la adopción de medidas que garanticen el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin discriminación.
